

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Una propuesta de metodología

*Sergio Iván Anzola**
*Beatriz Eugenia Sánchez***
*René Urueña****

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) constituye un activo importante para la protección de los derechos

* Abogado por la Universidad de los Andes, máster en Derecho Internacional por la Universidad de Helsinki y doctor en Derecho por la Universidad de los Andes e Investigador del Centro de Estudios sobre la Enseñanza y Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD).

** Doctora en Derecho (*suma cum laude*) por la Universidad Carlos III, Madrid, magíster en Acción Solidaria Internacional de Europa por la misma Universidad y abogada por la Universidad de los Andes. Es profesora del diploma en migraciones forzadas del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

*** Doctor en Derecho (*eximia cum laude*) y LL.M. (*laudatur*) por la Universidad de Helsinki, Finlandia. Especialista en Economía y abogado por la Universidad de los Andes. Es profesor asociado y director de investigaciones y del Área de Derecho Internacional en la Universidad de los Andes.

El presente artículo fue publicado previamente como: “Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Una propuesta de metodología (Bogotá: Uniandes/Documentos Justicia Global, 2015).

humanos en las Américas. Su naturaleza subsidiaria garantiza que, frente a la denegación de justicia por parte de los Estados, los individuos tengan otra instancia a la cual acudir para hacer valer sus derechos, representando un gran avance en la protección de las personas y su dignidad humana. La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reconoce que sus sentencias son, por sí solas, una forma de reparación.¹

Adicionalmente, el Sistema Interamericano ha buscado brindar reparaciones concretas a las víctimas de violaciones de derechos humanos mediante recomendaciones, contenidas en los informes finales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como por medio de las medidas de reparación específicas contenidas en las sentencias de la Corte IDH.

Si bien las sentencias de la Corte o los informes finales de la Comisión son valiosos por el simple hecho de declarar la responsabilidad internacional del Estado frente a un determinado caso, las reparaciones son un componente sumamente importante para que el SIDH logre los objetivos que ha trazado para sí mismo, reforzando así su legitimidad ante los Estados y la sociedad civil.

Este estudio se centra en la importancia de las reparaciones del Sistema Interamericano y su efectiva materialización. Puntualmente, se pretende determinar los factores que inciden en que un Estado cumpla o no las órdenes de reparación. Así, en concreto se estudiará al Estado colombiano y las sentencias emitidas por la Corte Interamericana que declaran su responsabilidad internacional por violaciones de derechos humanos e incumplimiento de las respectivas obligaciones estatales, entre 2004 y 2012.

¹ En la sentencia del *Caso Raxcacó Reyes vs. Guatemala*, la Corte IDH declaró, por unanimidad, que: “[...] 4. [La] Sentencia constituye *per se* una forma de reparación”. *Caso Raxcacó Reyes vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 133, punto declarativo 4 y párr. 131. Véase también Corte IDH. *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C, núm. 129, párr. 159; *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, Núm. 127, párr. 260, y *Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C, núm. 126, párr. 130.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

Este estudio parte de la convicción de que el Sistema Interamericano debe tener impactos simbólicos y materiales, ambos proyectados mediante las órdenes de reparación.² Estos efectos son vitales para la legitimidad del SIDH, particularmente en la coyuntura actual en la que acaba de superar su proceso de fortalecimiento iniciado en 2011.

Hasta el momento, los niveles de cumplimiento de las órdenes del SIDH son bajos, poniendo en entredicho su capacidad para garantizar una reparación real a las víctimas. Así, una investigación cuantitativa enfocada en el grado de cumplimiento de las decisiones adoptadas en el marco del sistema de peticiones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) evidencia el incumplimiento de la mitad de estas órdenes de reparación decretadas, recomendadas o acordadas frente a los Estados.³ Adicionalmente, el cumplimiento total es de solo 36% de las órdenes de reparación y el cumplimiento parcial es de 14%.⁴ ¿Qué explica estos bajos niveles de cumplimiento? Es determinante identificar qué factores inciden para concretar cualquier propuesta o iniciativa que busque mejorar los índices de cumplimiento. Tal es el objetivo del presente estudio.

² Rodríguez, César y Rodríguez, Diana, *Cortes y cambio social estructural: los efectos del constitucionalismo progresista*, Bogotá, DeJusticia, 2010, p. 19. Los autores, al analizar fallos estructurales, encuentran efectos materiales directos —como cambios de política pública y la situación de los desplazados— y efectos simbólicos indirectos —como la transformación de la opinión pública sobre el fenómeno del desplazamiento—.

³ Esta investigación comprende el estudio de todos los informes finales de fondo de la CIDH (art. 51 CADH), todos los informes de la CIDH para la aprobación de acuerdos de solución amistosa (art. 49 CADH) y todas las sentencias de la Corte Interamericana entre el 1 de junio del 2001 y 30 de junio del 2006 respecto de los Estados parte de la CADH que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. Por tanto, se revisaron 12 informes finales de fondo, 39 soluciones amistosas aprobadas por la Comisión y 41 participaciones de la Corte. Estas 92 decisiones contienen 462 órdenes adoptadas por el SIDH: 45 de ellas fueron recomendadas en informes finales de la CIDH, 160 fueron resueltas por acuerdos amistosos, y 257 fueron ordenadas por el Tribunal en las sentencias de fondo.

⁴ Basch, Fernando *et. al.*, “The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: A Quantitative Approach to its Functioning and Compliance With its Decisions”, *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 7, núm. 12, junio 2010, p. 19.

Ahora bien, el cumplimiento de las órdenes del Sistema Interamericano ha sido estudiado previamente en la región, a través del trabajo de Basch,⁵ de Hawkins y Jacoby⁶ y de Huneus.⁷ No obstante, ninguno de los estudios existentes aborda los factores que determinan el cumplimiento de un Estado con una sentencia o una orden de reparación de la Corte IDH. En contraste, el presente estudio busca conceptualizar el proceso de cumplimiento colombiano como una relación entre una variable dependiente y unas variables independientes. Este enfoque permite pasar de las preguntas ¿qué tanto se cumple? y ¿qué se cumple? a la pregunta ¿por qué se cumple?

2. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL REPORTE

El presente estudio muestra, en la primera sección, un panorama general del grado de cumplimiento actual del Estado colombiano de cada una de las órdenes de reparación incluidas en las sentencias de la Corte IDH. Para ello, se utilizaron las sentencias comprendidas entre 2004 y 2012. Esto, ya que fue a partir de 2004 cuando la Corte Interamericana empezó a adquirir una notoria relevancia en la realidad jurídica y política del país, resaltando que, en 2005, Colombia entró en un proceso de justicia transicional consagrado en la ley 975 de 2005. Además, con sentencias desde 2004 hasta 2012 se garantiza que la información se refiera a procesos de cumplimiento probablemente ya concluidos.

En aras de determinar el grado de cumplimiento de las órdenes contenidas en estas sentencias, el análisis incluye las resoluciones de supervisión de cumplimiento de la Corte IDH, donde se establecen tres categorías para medir el grado de cumplimiento del Estado frente a cada medida de reparación: cumplimiento

⁵ *Idem.*

⁶ Hawkins, Darren y Jacoby, Wade, “Partial Compliance: A Comparison of the European and Inter-American Courts for Human Rights”, *Journal of International Law and International Relations* 6 (1), 2010, pp. 35-85.

⁷ Huneus, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights”, *Cornell International Law Journal* 44, 2011, pp. 493-533.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

total, cumplimiento parcial e incumplimiento. A partir de ello, se diseñó una matriz en la que se sistematizó toda la información, para que cada una de las órdenes de reparación del universo de casos seleccionados tuviera asignada la categoría de cumplimiento establecida por la misma Corte, según la resolución de supervisión de cumplimiento más reciente para cada caso.

¿Qué explica este nivel de cumplimiento? En la segunda sección, el estudio propone cinco factores que pueden dar razón de esta realidad: jurídicos (recepción de las decisiones de la Corte en el sistema jurídico colombiano), institucionales (estructura estatal para el cumplimiento de las decisiones del SIDH), presupuestales, informales o de cultura organizacional y externos.

Una vez analizado el cumplimiento del Estado colombiano a nivel general, se determinó el estatus jurídico de las sentencias de la Corte IDH en el ordenamiento colombiano, para establecer si el incumplimiento se debía a un obstáculo de tipo estrictamente legal. Para ello, se adelantó un estudio sobre la estructura estatal destinada a dar cumplimiento a estas obligaciones internacionales, y un análisis de sentencias de la Corte Constitucional colombiana y de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, donde se analizaba el valor y efecto jurídico que producen las sentencias de la Corte Interamericana a nivel interno.

Dado que los resultados de esta primera fase solo ofrecían una explicación parcial del nivel de cumplimiento de las decisiones, fue necesario hacer una aproximación cualitativa al fenómeno consultando la opinión tanto de la sociedad civil como de funcionarios del Estado. Se realizaron 10 entrevistas a diferentes actores involucrados en el proceso de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, donde se pudieron identificar algunos factores externos que posiblemente explican de mejor forma el fenómeno estudiado.

Los resultados alcanzados condujeron a formular una serie de hipótesis que se “operativizaron” como variables explicativas (variables independientes) del grado de cumplimiento (variable dependiente) de las distintas órdenes y casos para el periodo analizado. Estas variables explicativas se obtuvieron directamente de las entrevistas realizadas y otras de ellas surgieron de intui-

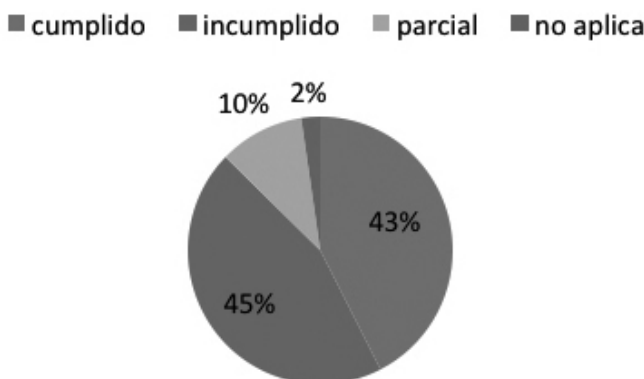
ciones del equipo investigador basadas en los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

Posteriormente, se verificó el poder explicativo de dichas variables independientes a través de dos análisis estadísticos, para determinar cuáles de estas guardan correlación o inciden en el grado de cumplimiento de manera determinante.

2.1. Cumplimiento de las decisiones del SIDH: el caso colombiano

Entre 2004 y 2012, la Corte IDH resolvió nueve demandas contra el Estado colombiano,⁸ con un total de 88 órdenes de reparación, cuya tasa de cumplimiento e incumplimiento es prácticamente equivalente, como se muestra a continuación:

GRÁFICA 1. Grado de cumplimiento global respecto de cada una de las órdenes de reparación

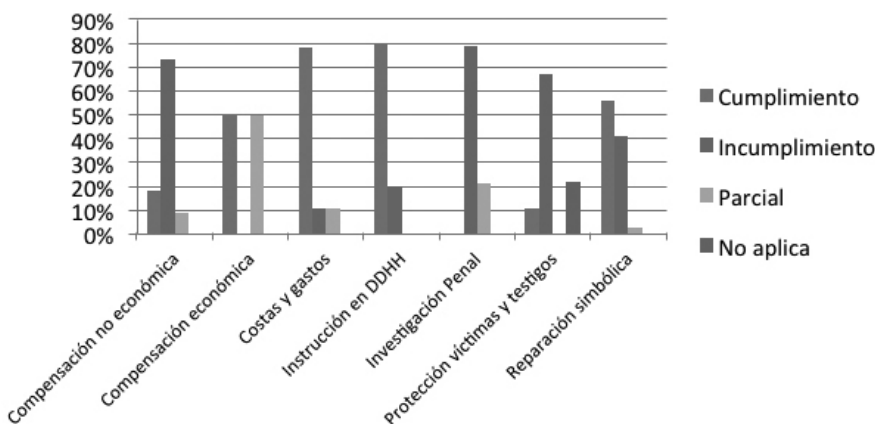


⁸ El 3 de septiembre del 2012, la Corte IDH decidió el *Caso Vélez Restrepo y Familia vs. Colombia*, que no fue incluido en el universo de casos seleccionados pues el proceso de cumplimiento de las órdenes seguramente no se habría puesto en marcha. Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C, núm. 248.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

No obstante, esa tasa de cumplimiento varía radicalmente al analizar el cumplimiento de las órdenes de acuerdo con su naturaleza. Como se puede observar en la gráfica 2, las medidas relativas a la instrucción en derechos humanos y el pago de costas y gastos del proceso presentan un alto grado de cumplimiento, mientras que aquellas que implican compensaciones para las víctimas de tipo no económico, como la atención psicosocial y la obligación de desarrollar investigaciones penales, son generalmente incumplidas. Las directamente relacionadas con la reparación de los afectados se sitúan en un nivel medio. Al incluir las distintas órdenes en categorías genéricas, el cumplimiento del Estado colombiano frente a cada una de ellas es el siguiente:

GRÁFICA 2. *Grado de cumplimiento de las órdenes del SIDH*



¿Cómo se estructura este nivel de cumplimiento respecto a cada caso en particular? A continuación se muestra el cumplimiento colombiano en los casos durante el periodo seleccionado:

CUADRO 1. Cifras para cada caso estudiado por la Corte IDH entre 2004 y 2012

Caso	Cumplimiento		Parcial		Incumplimiento		No aplica
	%	Tipo de órdenes cumplidas	%	Tipo de órdenes cumplidas parcialmente	%	Tipo de órdenes incumplidas	
1 19 Comerciantes	34%	Reparación simbólica	22%	Compensación de carácter económico y no económico	33%	Reparación simbólica	11%
		Pago de costas y gastos		Investigación penal y sanción a los responsables			
		Protección de testigos y/o víctimas					
		Compensación económica					
2 Gutiérrez Soler	63%	Compensación económica	13%	Órdenes tendientes a la realización de instrucción a funcionarios públicos	13%	Órdenes tendientes a la realización de la investigación penal	14%
		Compensación no económica		Sanción a responsables			
		Reparación simbólica					
		Instrucción a funcionarios públicos					
		Pago de costas y gastos					

	Órdenes tendentes a la realización de la investigación penal	Compensación de carácter no económico	Reparación simbólica	Sanción a responsables	Órdenes tendentes a la realización de la investigación penal	Compensación no económica	Protección a testigos y/o víctimas	Reparación simbólica	Pago de costas y gastos
	50%				67%				
					Compensación económica				
	10%				11%				
	Órdenes de reparación encaminadas a la designación de un mecanismo oficial de seguimiento de cumplimiento a las órdenes	La instrucción de funcionarios públicos	Reparación simbólica	Pago de costas y gastos	Órdenes de reparación encaminadas a realizar reparación simbólica				
	40%				22%				
3	<i>Masacre de Mapiripán</i>				<i>Masacre de Pueblo de Bello</i>				
4									

Caso	Cumplimiento		Parcial		Incumplimiento		No aplica
	%	Tipo de órdenes cumplidas	%	Tipo de órdenes cumplidas parcialmente	%	Tipo de órdenes incumplidas	
5 <i>Masacres de Ituangó</i>	40%	Instrucción de funcionarios públicos en derechos humanos	60%				
		Reparación simbólica					
		Compensación económica					
		Pago de costas y gastos					
6 <i>Masacre de la Rochela</i>	40%	Reparación simbólica	20%	Compensación de carácter económico	40%	Protección a testigos y/o víctimas	
		Instrucción a funcionarios públicos					
		Pago de costas y gastos					
7 <i>Escué Zapata</i>	75%	Reparación simbólica	14%	Compensación de carácter no económico	13%	Investigación penal y sanción a los responsables	
		Compensación de carácter no económico					
		Pago de costas y gastos					

8	<i>Valle Jaramillo</i>	44%	Compensación económica Reparación simbólica Pago de costas y gastos	0%		67%	Órdenes tendentes a la realización de la investigación penal Compensación de carácter no económico Reparación simbólica Protección de testigos o víctimas
9	<i>Manuel Cepeda Vargas</i>	22%	Compensación económica Reparación simbólica Pago de costas y gastos	0%	Compensación económica	56%	Órdenes tendentes a la realización de la investigación penal Compensación de carácter no económico Protección a testigos y/o víctimas Reparación simbólica

2.2. Después del fallo: ¿cómo cumple Colombia las decisiones del SIDH?

¿Por qué el índice general de cumplimiento es bajo (43%)? ¿Por qué existen índices de cumplimiento tan dispares? ¿Por qué el cumplimiento de órdenes que implican la instrucción en derechos humanos a funcionarios del Estado y el pago de costas y gastos alcanzan casi 80% de cumplimiento, mientras que las órdenes que implican compensación de carácter no económico apenas alcanzan 17%? ¿Qué explica esa divergencia? ¿Qué explica que en el caso *Valle Jaramillo* el índice de cumplimiento sea de apenas 33%, mientras que en el caso *Ezcué Zapata* el índice de cumplimiento sea de 75%? ¿Qué explica que en el caso *Gutiérrez Soler* el índice de incumplimiento sea de apenas 13%, mientras que en el caso *Masacre de Pueblo Bello* sea de 67%?

El objetivo de este texto es desarrollar una metodología para explorar tales preguntas. Para hacerlo, esta sección explora los cinco factores explicativos mencionados —jurídicos, institucionales, presupuestales, informales y externos— y desarrolla su posible impacto.

3. FACTORES JURÍDICOS: LA RECEPCIÓN DE LAS ÓRDENES DEL SIDH EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

El análisis del estatus jurídico de las sentencias de la Corte IDH al interior del ordenamiento jurídico colombiano permite establecer si este es un factor relevante para analizar el cumplimiento material de las órdenes de reparación.

Se pretende determinar si la recepción de las decisiones de los órganos de control y supervisión del Sistema Interamericano, particularmente de las sentencias de la Corte IDH dentro del ordenamiento colombiano, es un factor determinante para el cumplimiento de las órdenes de reparación. Para ello, primero se examinará la figura del bloque de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico colombiano; después, la relación entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los organismos de control y vigilancia del SIDH; posteriormente se abordará la rela-

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

ción entre la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y los organismos de control y vigilancia del SIDH y, por último, se determinará si esta relación jurídica entre derecho internacional y nacional es un factor relevante y explicativo para el cumplimiento de las órdenes de reparación en el ordenamiento jurídico colombiano.

3.1. Bloque de constitucionalidad

El bloque de constitucionalidad es una figura jurídica mediante la cual se enmarcan aquellas normas o principios que, sin presentarse expresamente en el texto constitucional, funcionan como parámetros de control de constitucionalidad, por haber sido integrados al mismo por diversas vías y por mandato de la misma Constitución.⁹ Los parámetros de adopción de las normas internacionales en el ordenamiento interno se encuentran definidos en la Constitución.¹⁰

A partir de las sentencias C-574/92 y T-409/92, la Corte Constitucional define la naturaleza del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, desarrollando en su jurisprudencia dos sentidos del bloque de constitucionalidad.¹¹ Por un lado, el bloque de constitucionalidad *strictu*

⁹ Corte Constitucional, sentencia de 18 de mayo de 1995, M.P: Alejandro Martínez Caballero. Véase Uprimny, Rodrigo, “La fuerza vinculante de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos en Colombia: Un examen de la evolución de la jurisprudencia constitucional”, en Tojo, Liliana y Krsticevic, Viviana (coords), *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CEJIL, 2007, pp. 127-142, y Gutiérrez, Andrés, *El bloque de constitucionalidad. Conceptos y fundamentos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

¹⁰ Véanse los artículos 9, 53, 93, 94, 102 y 214 superiores.

¹¹ Sobre el desarrollo jurisprudencial de la naturaleza del bloque de constitucionalidad véase Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995, M.P: Alejandro Martínez Caballero; Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1995, M.P: Jaime Córdoba Triviño; Corte Constitucional, sentencia C-135 de 1996, MM.PP: Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero; Corte Constitucional, sentencia T-477 de 1995, M.P: Alejandro Martínez Caballero; Corte Constitucional, sentencia C-358 de 1997, M.P: Eduar-

sensu, compuesto por normas que tienen jerarquía constitucional para todos los efectos y que han sido integradas a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la misma,¹² como las normas contenidas en los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y las normas del derecho internacional humanitario,¹³ el Preámbulo de la Constitución Política, el articulado constitucional, los tratados de derechos humanos ratificados, entre otras. Y, por el otro, el bloque de constitucionalidad *lato sensu* comprende aquellas normas que funcionan como parámetros de interpretación de las disposiciones constitucionales en materia de derechos fundamentales, como las disposiciones de tratados de derechos humanos que contienen derechos que pueden ser suspendidos en estados de excepción (art. 93.2 de la Constitución), leyes orgánicas y leyes estatutarias, en lo conducente.

Para efectos del presente estudio, es pertinente, entonces, establecer cuál es la ubicación de las sentencias y la jurisprudencia de las cortes y organismos internacionales de derechos humanos dentro del bloque de constitucionalidad, para definir su valor jurídico dentro del ordenamiento colombiano. Ahora no se está haciendo referencia a las órdenes de reparación emitidas por la Corte IDH (el “resuelve” y “ordena” de la sentencia), sino a la *ratio decidendi* de ellas, a la interpretación de la Corte IDH de los derechos y obligaciones de la CADH, y si esta debe ser seguida obligatoriamente por los jueces colombianos.

La Corte Constitucional no ha sido uniforme en este aspecto. Algunas de sus sentencias señalan que los operadores jurídicos nacionales solo están vinculados por el texto de los tratados

do Cifuentes Muñoz; Corte Constitucional, sentencia C-191 de 1998, M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz; Corte Constitucional, sentencia C-582 de 1999, M.P: Alejandro Martínez Caballero, y Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000, M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² Véase Corte Constitucional, sentencia C-191 de 1998, M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³ Uprimny denomina *cláusula jerárquica* al inciso primero del art. 93 y *cláusula interpretativa* al inciso segundo del art. 93 de la Constitución Política. Uprimny, Rodrigo, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2008, p. 75.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

internacionales y por las decisiones judiciales que le ordenan al Estado colombiano una determinada conducta. Así pues, la *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte IDH sería simplemente una opinión doctrinal, sin que necesariamente los jueces estén obligados a seguir su misma interpretación. Otras sentencias de la Corte Constitucional han señalado que la forma en que la Corte IDH interpreta la CADH debe ser acatada por las autoridades nacionales, pues es una fuente de derecho internacional vinculante.

Así, es posible afirmar que en Colombia no hay claridad respecto a la vinculatoriedad de la *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte Interamericana, pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido uniforme en esta materia. Sin embargo, la falta de claridad en este asunto no afecta en nada a la vinculatoriedad que la Corte Constitucional ha otorgado a las órdenes de reparación de la Corte IDH.

3.2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y los pronunciamientos del SIDH

a) Sentencias de la Corte IDH

La Corte Constitucional solo se ha pronunciado dos veces de forma expresa respecto al estatus jurídico de las sentencias de la Corte Interamericana y la obligatoriedad del cumplimiento de las órdenes de reparación contenidas en estas para las entidades estatales colombianas. En la T-367 de 2010, la Corte Constitucional declaró la vinculatoriedad de ellas, así como la forma en que debe llevarse a cabo ese cumplimiento.

Posteriormente, en la sentencia T-653 de 2012, reiteró la vinculatoriedad de las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH, señaló las razones por las cuales son obligatorias y añadió un nuevo argumento a favor de esta posición: el derecho a la paz.¹⁴

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-653 de 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

Estos dos pronunciamientos son bastante claros en cuanto a la vinculatoriedad y la consecuente obligación del Estado de cumplir con las órdenes de la Corte IDH.

*b) Medidas provisionales
ordenadas por la Corte IDH*

La Corte Constitucional, en la sentencia T-558A de 2011, reconoció la vinculatoriedad de las medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH para el Estado colombiano.¹⁵ En dicha sentencia expresó que “las medidas provisionales son un acto jurídico adoptado por un organismo internacional con funciones jurisdiccionales, cuyo cumplimiento es ineludible para el Estado colombiano.”

c) Medidas cautelares emitidas por la CIDH

Las medidas cautelares de la CIDH han sido analizadas en más de una sentencia de la Corte Constitucional.¹⁶ En la sentencia T-558 de 2003, la Corte Constitucional expresó que las medidas cautelares, al ser recomendaciones realizadas por la CIDH, deben considerarse como opciones facultativas que el Estado parte de la CADH puede tener en cuenta o no.¹⁷ Así, este no tiene la obligación inter-

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia de 28 de julio de 2011, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-786 de 2003, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra; Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2004, MM.PP: Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Treviño, y Corte Constitucional, sentencia T-1025 de 2007, M.P: Manuel José Cepeda.

¹⁷ Lo anterior es confirmado por la Corte IDH, en sentencia de 8 de diciembre de 1995, en el caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, donde estimó que el término “recomendaciones”, tal y como figura en el texto del Pacto de San José de Costa Rica, debía ser interpretado “conforme a su sentido corriente”, de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y por ello “no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo cumplimiento generaría la responsabilidad del

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

nacional de dar cumplimiento a las recomendaciones que realice la Comisión Interamericana a través de dichas medidas.

Sin embargo, posteriormente, la Corte Constitucional optó por dar relevancia a las medidas cautelares, por cuanto protegen de manera inmediata derechos fundamentales que han sido vulnerados y que se encuentran en peligro inminente.

Así, para la Corte Constitucional, si bien las medidas cautelares son, en sentido estricto, “recomendaciones” y no “órdenes” y, además, no son proferidas por un órgano de naturaleza jurisdiccional, ello no implica que el Estado colombiano no esté llamado a cumplirlas.¹⁸

3.3. La jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y los pronunciamientos del SIDH

Las sentencias de la Corte IDH y los informes de la CIDH generalmente ordenan o recomiendan a los Estados, respectivamente, adelantar investigaciones penales tendentes a establecer los responsables penales de violaciones de los derechos humanos. Por esto, debe analizarse cómo la Corte Suprema de Justicia resuelve la tensión que puede presentarse entre las disposiciones de estas instancias internacionales y la seguridad jurídica interna, representada a través de la figura de la cosa juzgada, en virtud del principio *non bis in idem*. Esto, por cuanto las órdenes que derivan del Sistema Interamericano puedan implicar la reapertura de un proceso en el que ya se ha dictado sentencia, y esta se encuentre ejecutoriada, lo cual genera la necesidad de acudir al mecanismo extraordinario de la acción de revisión para la reapertura del proceso.¹⁹

Estado”. Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C, núm. 22, párr. 67.

¹⁸ En similar sentido véase Corte Constitucional, sentencia T-786 de 11 de septiembre de 2003, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁹ La acción de revisión es un recurso extraordinario del derecho procesal penal que otorga un medio de defensa al actor, con el objeto de hacer valer ciertos derechos que este considere que no hayan sido respetados por el juzgador. Existen causales de procedencia de esta acción que reglamentan

a) *Informes de fondo de la CIDH*
(arts. 50 y 51 de la CADH)

La Corte Suprema entiende que los informes de los artículos 50 y 51, y las recomendaciones contenidas en ellos en materia de justicia, tienen la virtud de permitir a las partes interesadas interponer la acción de revisión contra la sentencia ejecutoriada.²⁰ No obstante, dicho órgano no considera que las recomendaciones de la Comisión Interamericana sean por sí solas suficientes para que se declaren sin efecto condenas ya ejecutoriadas. Así, puede afirmarse que las recomendaciones no tendrían para estos fines específicos una naturaleza jurídica vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano.²¹

su uso, y que se encuentran plasmadas en el artículo 192 de la ley 906 L04 (Código de Procedimiento Penal). La causal particular que interesa a este estudio es la contenida en el numeral 4 del artículo señalado, a saber: “Cuando después del fallo absolutorio en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, se establezca mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia, un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado de investigar sería e imparcialmente tales violaciones. En este caso no será necesario acreditar existencia de hecho nuevo o prueba no conocida al tiempo de los debates”.

²⁰ Véase Corte Suprema de Justicia, sentencia de 1 de noviembre de 2007, proceso 26077 de 2007, M.P: Sigifredo Espinosa Pérez; Corte Suprema de Justicia, sentencia de 6 de marzo de 2008, proceso 26703 de 2008, M.P: Sigifredo Espinosa Pérez, y Corte Suprema de Justicia, sentencia de 22 de junio de 2011, proceso 32407 de 2011, M.P: María del Rosario González de Lemos.

²¹ La Corte Suprema de Justicia expresa: “En consecuencia, la definición de si se cumple o no la causal que demanda revisar el proceso, no surge, en estricto sentido, como lo dispone el artículo 192 de la Ley 906 de 2004, en su numeral cuarto, de que esa instancia internacional haya establecido mediante una decisión que, en efecto, se violaron las garantías de seriedad e imparcialidad en la investigación, *sino producto de que la Corte Suprema de Justicia, una vez habilitada la posibilidad de examinar el procedimiento, gracias a la recomendación de la CIDH, encuentre que en verdad ello ocurrió así, pues, en caso contrario, dada la carencia de efecto vinculante de la dicha recomendación, a la Sala no le corresponde más que avalar el proceso seguido en nuestro país*”. (cursivas añadidas) Véase Corte Suprema de Justicia, sentencia de 1 de noviembre de 2007, proceso 26077 de 2007, M.P: Sigifredo Espinosa Pérez.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

b) Acuerdo de solución amistosa ante la CIDH

La Corte Suprema ha analizado los efectos de los acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH, al usarse como causal para interponer una acción de revisión. Frente a la vinculatoriedad de estos, se evidenció la existencia de contradicciones dentro de la jurisprudencia de este órgano.

En el proceso 30642 de 2012, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia concluyó que los informes de la CIDH poseen fuerza vinculante por cuanto “homologa el acuerdo de solución, que no es otra cosa que el reconocimiento por parte del Estado colombiano de que se incurrió el [*sic*] violaciones a los derechos humanos, y por consiguiente de obligatorio cumplimiento en el marco de los tratados internacionales y de la Convención Americana”. Así, dicha corporación considera a los acuerdos de solución amistosa, y a los compromisos que emanan de ellos, como vinculantes para el Estado colombiano y, por ende, capaces de hacer prosperar la acción de revisión por sí solos sin necesidad de análisis posterior alguno.

Dicha posición se ve reforzada por la argumentación en el proceso 28476 de 2008, donde, al estudiar una demanda de nulidad contra una sentencia que falló favorablemente una acción de revisión sobre un acuerdo de solución amistosa homologado por la CIDH, la Corte Suprema sostuvo que, por ser la Convención Americana un tratado internacional integrado al ordenamiento jurídico a través del bloque de constitucionalidad, los pronunciamientos de los órganos creados por ella prevalecen en el ordenamiento jurídico interno.²²

No obstante, la posición de la Corte Suprema de Justicia fue distinta en un caso con hechos similares, el proceso 28477 de 2011, donde se determinó que un acuerdo de solución amistosa homologado por la Comisión Interamericana no tenía fuerza vinculante y que su trato se equiparaba al de los informes de los artículos 50 y 51 explicados anteriormente. Así, contrastando los informes de la CIDH con las sentencias de la Corte IDH, observó:

²² Corte Suprema de Justicia, sentencia de 16 de diciembre de 2008, M.P.: Javier Zapata Ortiz.

“Sin embargo, conforme la Sala ha tenido ocasión de precisar, tales recomendaciones por sí solas, carecen de la fuerza vinculante atribuida a las decisiones de la [Corte IDH] en la Convención Americana [...], al disponer que sus fallos serán motivados (art. 66), definitivos e inapelables (art. 67), al paso que las recomendaciones de la CIDH, no revisten fuerza obligatoria”.²³

Conforme a esto, por cuanto ve a los referidos acuerdos de solución amistosa, no hay claridad respecto a los efectos que estos generan frente a la acción de revisión.

c) Sentencias de la Corte IDH

En relación con las sentencias de la Corte Interamericana y sus efectos jurídicos en materia penal a nivel doméstico, se encuentra el proceso núm. 26021, de 17 de septiembre de 2008,²⁴ en el que la sentencia de la Corte IDH en el caso *Gutiérrez Soler*²⁵ constituyó causal de procedencia de la acción de revisión contra un auto que concedía la cesación de procedimiento a favor del procesado.

La Corte Suprema advierte en sus consideraciones que el fallo de la Corte Interamericana tiene carácter vinculante,²⁶ debido al reconocimiento de la competencia que el Estado colombiano otorgó a dicho Tribunal “por tiempo indefinido, bajo condición de reciprocidad para hechos posteriores a esta aceptación, sobre

²³ Corte Suprema de Justicia, sentencia de 3 de agosto de 2011, M.P: José Leonidas Bustos Martínez.

²⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de 17 de septiembre de 2008, proceso núm. 26021. M.P: Jorge Luis Quintero Milanés.

²⁵ Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 132.

²⁶ “De acuerdo con lo expuesto en precedencia, surge fácil advertir que la [Corte IDH] es un juez colegiado cuyos fallos son obligatorios y vinculantes para los Estados parte de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, bajo la condición de que el Estado haya declarado que ‘reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención’ (art. 63)”. Corte Suprema de Justicia, sentencia de 17 de septiembre del 2008, *cit*.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención”, a través de un instrumento de aceptación presentado el 21 de julio de 1985.²⁷ Así, “Colombia es Estado parte de la CADH y a través de un instrumento de derecho internacional público declaró que reconoce como obligatoria de pleno derecho, la competencia de la [Corte IDH]. Por consiguiente, *los fallos de este órgano judicial son vinculantes y de obligatorio acatamiento para el Estado colombiano*”.²⁸ (Cursivas añadidas)

De esta forma, la Corte Suprema concluye que las sentencias de la Corte IDH poseen el carácter de intangibilidad, esto es, el fallo es definitivo e inapelable.

Entonces, para la Corte Suprema de Justicia, las sentencias de la Corte Interamericana son vinculantes, pues la orden de investigar contenida en ellas es suficiente para que la acción de revisión prospere y, por ende, se declaren sin efecto las sentencias penales ya ejecutoriadas. Contrario a esto, los informes de la CIDH —de fondo o de solución amistosa— solo facultan a la Corte Suprema de Justicia para estudiar la acción de revisión, sin que esto implique de manera alguna que deban dejarse sin efecto las sentencias penales previamente emitidas por otra autoridad judicial.

3.4. Factores jurídicos: conclusiones

En el ordenamiento jurídico colombiano, las órdenes de reparación de la Corte IDH son vinculantes y de obligatorio cumplimiento para sus entidades a nivel nacional. Esta obligatoriedad se vislumbra en la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en lo que respecta a las obligaciones de investigar y sancionar a responsables penales de violaciones de derechos humanos.

En dicho contexto, el cumplimiento o incumplimiento de las órdenes de reparación de las sentencias de la Corte Interamericana no tiene una relación directa con la recepción que de ellas hace el ordenamiento jurídico colombiano.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

4. FACTORES INSTITUCIONALES: ESTRUCTURA ESTATAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DEL SIDH

Es necesario estudiar los procesos, normas e instituciones del Estado colombiano encargados de materializar el requerimiento que emana del Sistema Interamericano para determinar si estos pueden constituirse como un posible factor explicativo del bajo índice de cumplimiento de Colombia respecto a las reparaciones.

El presente apartado se estructura de la siguiente manera: primero se explicará el marco normativo que regula la forma en que el Estado colombiano debe cumplir las reparaciones contenidas en las sentencias de la Corte IDH y las recomendaciones contenidas en los informes de la CIDH (art. 51 CADH); después se explicará cómo el Estado colombiano cumple las órdenes de reparación consistentes en investigar y sancionar penalmente a los responsables y, por último, se expondrán las posibles implicaciones de la creación de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado en el procedimiento, forma y entidades encargadas de dar cumplimiento a las sentencias y recomendaciones de los órganos interamericanos de derechos humanos.

4.1. Estructura estatal para el cumplimiento de las reparaciones ordenadas por la Corte IDH

El artículo 68.2 de la Convención Americana dispone que “La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”.

Así, cuando se trata de medidas compensatorias, la CADH equipara la sentencia de la Corte IDH con las sentencias emitidas a nivel interno, lo cual se traduce en la obligación internacional que tienen los Estados parte de permitir a las víctimas utilizar procedimientos internos para hacer efectivos las indemnizaciones de carácter compensatorio. Por esta razón, dicha disposición tiene unos efectos limitados en la práctica, pues su

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

incidencia a nivel interno solo abarca una parte de las medidas de reparación. Frente a los otros tipos de reparaciones, son los propios Estados los que determinan la forma en la que deben dar cumplimiento.

Generalmente, las sentencias de la Corte Interamericana incluyen múltiples órdenes de reparación de diversa naturaleza, no meramente compensatoria. Queda a libre determinación de los Estados la forma en la que cumplirán con todas las otras medidas de reparación.

Para este fin, el Estado colombiano optó por crear un foro deliberativo compuesto por distintas entidades gubernamentales, entre ellas la Comisión Intersectorial para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Comisión Intersectorial), la cual tiene la obligación general de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos. Dicha comisión fue creada por el decreto 3120 de 2000 y se regula por el decreto 4100 de 2011, para asignarle la función específica de “[i]mpulsar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”.²⁹ Esta funciona como un foro deliberativo y decisivo, en el cual, una vez recibida la sentencia de la Corte Interamericana, se debate y decide en su interior qué entidad estatal dará cumplimiento a cada una de las órdenes.³⁰ La Comisión Intersectorial se encuentra presidida por el vicepresidente de la República y está compuesta por los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura, Salud y Protección

²⁹ La Comisión Intersectorial no solo posee dicha función, también tiene otro tipo de funciones, como promover la integración y articulación de los diferentes planes, programas, acciones e iniciativas del Estado para la promoción, protección, defensa y garantía de los derechos humanos y aplicación del DIH, entre otras previstas en los arts. 6 y 9 del decreto 4100 de 2011.

³⁰ La decisión sobre cuál entidad estatal se encargará de dar cumplimiento a alguna medida se da al interior de la Comisión Intersectorial, atendiendo a las competencias que se han otorgado por ley a las distintas entidades estatales.

Social, Trabajo, Cultura y el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. La Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Consejo Superior de la Judicatura y el Congreso de la República tienen el carácter de invitados permanentes.

El seguimiento a los compromisos que emanan de la Comisión Intersectorial es realizado por el Grupo Operativo Interinstitucional, creado mediante la directiva presidencial 02 de 2005, para llevar a cabo una estrategia coordinada para la atención y defensa de los casos que se encuentran ante el Sistema Interamericano. Este grupo hace seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en las sentencias de la Corte IDH y de las recomendaciones de los informes de la CIDH, fungiendo como ente centralizador de la información en los respectivos procesos de implementación y cumplimiento.

4.2. Estructura estatal para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de la CIDH (art. 51 CADH)

Los informes de fondo de la CIDH contienen recomendaciones de diversa naturaleza tendentes a reparar los daños y perjuicios sufridos por las víctimas. El cumplimiento de estas recomendaciones genera el mismo proceso que las órdenes de reparación de la Corte IDH, descrito anteriormente. El único aspecto que es regulado de otra forma es la indemnización económica.

Para estos casos, el Estado colombiano aplica la ley 288 de 1996, que establece los instrumentos y procedimientos para la indemnización de perjuicios a víctimas de violaciones de derechos humanos declaradas por organismos internacionales cuasijudiciales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU o la CIDH.

Dicha ley establece dos requisitos para proceder a celebrar conciliaciones que lleven al pago de la compensación económica:

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

1. que exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la CIDH, donde se concluya que, en el caso concreto, el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios, y
2. que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos proferido por un Comité constituido por: a) el ministro del Interior; b) el ministro de Relaciones Exteriores; c) el ministro de Justicia y del Derecho, y d) el ministro de Defensa Nacional.

El Comité Intersectorial descrito en el numeral 2 deberá proferir un concepto favorable siempre que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y los tratados internacionales aplicables. Si el Comité considera que estos presupuestos no se cumplen deberá comunicarlo al Gobierno nacional para que presente una demanda o apele la decisión, si ello es posible. En caso de que no exista una instancia superior a la cual se pueda apelar, el Comité está obligado a rendir concepto favorable.

Al ser proferido el concepto favorable por el Comité, se convierte en un mecanismo que permite reactivar el proceso interno para buscar una conciliación con el Estado, y el Gobierno debe solicitar una audiencia de conciliación ante el agente del ministerio público que esté adscrito al tribunal contencioso competente para dirimir el caso, de acuerdo con las reglas de competencia del ordenamiento jurídico interno.

El agente del ministerio público citará a los interesados a fin de que estos presenten los medios de prueba que demuestren su legítimo interés y la cuantía de los perjuicios. Posteriormente, la entidad pública a la cual haya estado vinculado el servidor público responsable de los hechos determinará de común acuerdo, con las personas que hayan demostrado un legítimo interés, el monto de la indemnización de los perjuicios. Este acuerdo deberá incorporarse en un acta, que será remitida al juez contencioso-administrativo competente para el caso, para que determine si resulta lesiva para los intereses patrimoniales del Estado y para cerciorarse de que esta no se encuentre viciada de nulidad. Si

el juez identifica alguna de estas dos opciones, emitirá una sentencia motivada. Ante esta situación, los interesados podrán reformular los términos de la conciliación o, si la nulidad no fuese absoluta, subsanarla y someterla de nuevo a examen del juez.

En caso de que no se llegase a un acuerdo con la entidad estatal presuntamente responsable, los interesados están facultados por dicha ley para acudir ante el tribunal contencioso-administrativo competente, al trámite de liquidación de perjuicios por la vía incidental, conforme a los artículos 135 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Así pues, se evidencia que, a partir de la ley 288 de 1996, el Estado colombiano ha implementado un mecanismo interno para el cumplimiento de las recomendaciones referentes a compensación económica.

4.3. Estructura estatal para el cumplimiento de la medida de reparación o recomendación consistente en investigar y, en su caso, sancionar penalmente a los responsables de violaciones de derechos humanos

Generalmente, la naturaleza de los casos decididos por la Corte IDH y la CIDH implica un incumplimiento previo por parte de los Estados en materia de investigación y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos. Para dar cumplimiento a lo establecido por los órganos del Sistema Interamericano, el Estado colombiano ha hecho uso de la acción de revisión contenida en el Código de Procedimiento Penal, como ya se expuso.

El Grupo Operativo Interinstitucional y la Procuraduría General de la Nación son los responsables de realizar un trabajo conjunto que responda a lo establecido por los órganos del SIDH. Ciertamente, una vez que el informe de la CIDH o la sentencia de la Corte IDH es transmitida al Estado, el Grupo Operativo Interinstitucional, que centraliza y coordina la actuación estatal para dar cumplimiento a estos requerimientos, solicita a la Procuraduría General de la Nación interponer la acción de revisión. La Procuraduría interpone la acción de revisión, generando así la posibilidad de reabrir el proceso penal y dar cumplimiento al re-

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

querimiento del SIDH, conforme al artículo 277 constitucional, y su función de “[i]ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales”.

De esta manera, el cumplimiento de este tipo de recomendaciones depende de las determinaciones que adopte a nivel interno la rama judicial, pues, de acuerdo con lo señalado por la Corte Suprema de Justicia, son los órganos nacionales quienes deben definir si efectivamente se reabren las investigaciones penales tendientes a determinar los responsables de las violaciones alegadas.

Así, mientras una sentencia de la Corte IDH tiene la capacidad de hacer prosperar de manera inmediata la acción de revisión, removiendo el manto protector de la cosa juzgada y del principio de *non bis in idem*, los informes de la CIDH apenas tienen la capacidad de ser usados como una causal válida para interponer la acción de revisión, por no ser vinculantes para el Estado colombiano.

4.4. Implicaciones de la creación de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado

El artículo 6 del decreto 4085 le otorgó a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (la Agencia) la función de “coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten ante organismos y jueces internacionales o extranjeros, de conformidad con los tratados y acuerdos que regulen la materia, salvo las controversias a las que se refiere el numeral siguiente”.³¹

Así, la Agencia sería la unidad administrativa encargada de coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado ante los órganos del Sistema Interamericano. Cabe señalar que tan pronto como la

³¹ Dicho numeral siguiente se refiere a las controversias comerciales internacionales y a obligaciones contenidas en tratados internacionales en materia de inversión.

Agencia fue creada, tuvo que lidiar con el mayor escándalo que se ha presentado en el Estado colombiano relacionado con el SIDH: el asunto relacionado con unas presuntas “víctimas falsas” en el caso *Masacre de Mapiripán*. El mismo Estado reconoció como víctimas a personas que, como luego se conoció, en realidad no eran tales, revelando una defensa del Estado fragmentada y con vicisitudes en el flujo de información. La Agencia busca, entonces, prevenir situaciones de este tipo al centralizar la defensa jurídica del Estado y establecer protocolos que guíen el accionar de los agentes del Estado ante los organismos internacionales, ya sea ante la CIDH o la Corte IDH.

Ahora bien, es importante señalar que para el tema específico del cumplimiento e implementación de las órdenes de reparación contenidas en las sentencias de la Corte IDH, no se le otorga competencia alguna a la Agencia mediante su decreto reglamentario. En este sentido, y según un funcionario del Estado que trabaja en el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH, la Comisión Intersectorial continuará siendo el órgano encargado de esta materia.³²

4.5. Factores institucionales: conclusiones

Desde el 2000 existe una compleja estructura estatal creada específicamente para el cumplimiento de las disposiciones de los órganos de interpretación, control y vigilancia de los tratados de derechos humanos, como la Corte IDH. Si bien esta estructura estatal tiene algunas falencias, su existencia no puede explicar por qué hay casos con índices de cumplimiento más alto que otros.

5. FACTORES PRESUPUESTALES

Se investigó si el Estado colombiano tiene recursos económicos reservados exclusivamente para el cumplimiento de las indemnizaciones económicas ordenadas por la Corte IDH y demás ór-

³² Entrevista a funcionario del Estado realizada el 17 de mayo de 2013. El entrevistado solicitó que su nombre se mantuviese en reserva.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

denes de reparación —como la construcción de monumentos en honor a las víctimas—, así como de las recomendaciones hechas por la CIDH, en aras de ver si este factor afecta el bajo índice de cumplimiento.

Conforme a la Ley de Presupuesto General de la Nación, anualmente se destina un rubro especial a cubrir, tanto las compensaciones económicas como todos los otros gastos que conlleva el cumplimiento de las demás órdenes de reparación.

Igualmente, las entidades pueden, conforme al artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, decidir destinar recursos de su propio presupuesto para gastos relacionados con las reparaciones o recomendaciones que emanan del Sistema Interamericano y que les son asignadas mediante la Comisión Intersectorial.

Desde 2007 hasta 2012, los valores apropiados en el rubro han sido los que se reflejan en el siguiente cuadro:³³

CUADRO 2. *Presupuesto para gastos relacionados con reparaciones*

<i>Vigencia</i>	<i>Apropiación (pesos corrientes)</i>
2007	\$38.900.000.000 (en dólares, ^a \$21.641.168.29)
2008	\$40.000.000.000 (en dólares, \$22.253.129.35)
2009	\$41.800.000.000 (en dólares, \$23.254.520.17)
2010	\$41.733.120.000 (en dólares, \$23.217.312.93)
2011	\$40.485.113.600 (en dólares, \$22.523.011.74)
2012	\$41.699.667.008 (en dólares, \$23.198.702.09)

^a Teniendo en cuenta el valor del dólar en pesos colombianos el día lunes 18 de marzo de 2013: \$1 797.5 COP.

Para utilizar el rubro, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Grupo Operativo Interinstitucional, solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferir de-

³³ Respuesta a un derecho de petición, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 3 de octubre de 2012.

terminada cantidad de dinero a la entidad que esté encargada de cumplir con una orden de reparación específica de una sentencia de la Corte IDH.

Como resulta claro, el Estado colombiano asigna recursos económicos destinados al pago de reparaciones de manera global, sin hacer diferenciaciones entre los diferentes tipos de órdenes y decisiones. En tal sentido, la baja tasa de cumplimiento no puede ser explicada por el factor presupuestal.

6. FACTORES INFORMALES

Literatura reciente relacionada con el cumplimiento estatal del derecho internacional ha hecho especial énfasis en los procesos informales de apropiación nacional de los estándares internacionales.³⁴ Así, son relevantes los procesos derivados de la cultura organizacional de las burocracias encargadas de la implementación de las órdenes jurídicas internacionales. Por esto, se realizaron una serie de entrevistas para obtener una visión del proceso desde adentro.³⁵ Las entrevistas tenían dos propósitos: por un lado, conocer la opinión general de los actores involucrados acerca del grado de cumplimiento del Estado colombiano frente a las órdenes de la Corte IDH y, por otro, encontrar explicaciones o factores alternativos para entender qué determina efectivamente que el Estado cumpla o no las órdenes de la Corte IDH.

³⁴ Véase Koh, Harold Hongju, “Internalization Through Socialization”, *Duke Law Journal* 54, núm. 4, 2005, pp. 975-982; Koh, Harold Hongju, “Why Transnational Law Matters”, *Penn State International Law Review* 24, 2005-2006, p. 745, y Koh, Harold Hongju, “Why Do Nations Obey International Law?”, *Yale Law Journal* 106, núm. 8, junio 1997, pp. 2599-2659. De similar forma, véase, Toope, Stephen J. y Brunnée, Jutta, “International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law* 39, 2000, p. 19, y Toope, Stephen J. y Brunnée, Jutta, *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

³⁵ Se realizaron en total diez entrevistas: cinco entrevistas a representantes de las víctimas ante la Corte IDH, una entrevista a una víctima de un caso, una entrevista a un experto independiente que trabajó en la CIDH, dos entrevistas a funcionarios estatales y una entrevista a una exfuncionaria del Estado.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

A continuación se consignan las principales conclusiones derivadas de dichas entrevistas, que nos permitieron reflexionar y acercarnos a la idea de formular una serie de factores externos diseñados como variables independientes, para poder entender mejor el fenómeno del cumplimiento de las reparaciones.

En primer lugar, un representante de las víctimas señaló que “el litigio no se acaba con la sentencia. El litigio sigue en la fase de implementación de las órdenes de reparación”.³⁶ Esto se debe a que, en esta última fase, el Estado acude a argumentos formales para dilatar el cumplimiento de las órdenes,³⁷ como cuando, dado el contenido de las sentencias, toca fibras sensibles para el Estado, como pueden ser las sentencias referentes al fenómeno del paramilitarismo y la creación del riesgo por parte del Estado. Este busca controvertir esto a través de argumentos legales y la implementación de las medidas de reparación. En definitiva, la fase de cumplimiento parece ser el escenario de un nuevo proceso de debate entre las víctimas y el Estado, a fin de concretar los métodos y tiempos en los que las órdenes de la Corte IDH se llevarán a cabo.³⁸ Este hallazgo fue ratificado por una exfuncionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien manifestó que, en determinados casos, la fase de cumplimiento es una fase “permeada por intereses políticos”.³⁹

³⁶ Entrevista a Luz Marina Monzón, representante de víctimas ante la Corte IDH para el *Caso Masacre de Pueblo Bello*, 17 de octubre de 2012.

³⁷ La persona entrevistada dio como ejemplo el pago de compensación económica en el *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*.

³⁸ Algunos de los entrevistados manifestaron inconformidad con el hecho de que la Comisión Intersectorial solo esté conformada por entidades estatales y que la sociedad civil tenga un rol marginal en ella (solo asiste a las reuniones de la Comisión Intersectorial cuando es invitada y no tiene voto en sus decisiones). Consideran que la implementación de las medidas requiere de las dos partes y la Comisión Intersectorial, por su estructura y conformación, monopoliza el cumplimiento de las medidas haciendo oídos sordos a las opiniones de las víctimas y sus representantes. Entrevista a Diego Abonía, integrante de la Comisión Colombiana de Juristas y encargado de hacer seguimiento al cumplimiento de sentencias, 3 de octubre de 2012.

³⁹ Entrevista realizada a una exfuncionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 12 de marzo de 2013.

Además se determinó la inoperatividad de la Comisión Intersectorial, pues en ella se asignan responsabilidades específicas a cada entidad, pero carece de cualquier mecanismo para hacer que dichos compromisos se cumplan efectivamente. Una de las preocupaciones de los litigantes ante el Sistema Interamericano es que, al responsabilizar a entidades específicas del cumplimiento de distintas medidas, la naturaleza integral de las medidas de reparación se pierde, pues unas medidas son cumplidas en mayor proporción que otras.

Otros puntos señalados fueron los siguientes: *i)* a pesar de haberse emitido varias sentencias contra el Estado colombiano, parece no haber una estructura con experticia suficiente para atender las órdenes de la Corte, lo que hace que la implementación de las medidas de reparación sea muy lenta, y *ii)* algunos usuarios del SIDH consideran que el funcionamiento de la Comisión Intersectorial sería más efectivo si existiese un marco legal que asignara responsabilidades a las entidades, así como plazos para el cumplimiento de las órdenes de la Corte IDH y repercusiones disciplinarias por el incumplimiento o falta de diligencia de parte de los funcionarios encargados.

Por otro lado, se encontró que, para los representantes de las víctimas, las medidas de reparación con mayor grado de incumplimiento son las de investigación penal, por la clara debilidad del aparato judicial del Estado colombiano en la materia. Tampoco son cumplidas las medidas de atención psicosocial, al haber una falta de grupos interdisciplinarios que entiendan la realidad de las víctimas, sus traumas y la manera en que deben ser atendidas.

En cuarto lugar, se determinó que las medidas de reparación que requieren de múltiples trámites burocráticos se atascan en su implementación. Asimismo, los cambios de funcionarios y de administraciones municipales o departamentales hace que los procesos que venían gestándose se detengan o sean devueltos a fases previas. Representantes de las víctimas consideran que, cuando se trata de dar cumplimiento a órdenes de reparación en materia de derechos humanos, los trámites burocráticos deberían ser matizados en razón al fin que dichas medidas persiguen.

Por último, se estableció la importancia del seguimiento de la Corte IDH al cumplimiento de las sentencias. En opinión de

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

los entrevistados, el papel más importante de la Corte Interamericana es el de “hacer oír la voz de las víctimas en sus audiencias de seguimiento así como en sus resoluciones de supervisión de cumplimiento”.⁴⁰ Algunos consideran que la presión política o diplomática sin ningún tipo de coerción hace que los Estados incumplan las sentencias. Así, algunos proponen que el incumplimiento de las órdenes de reparación acarree sanciones de tipo económico a los Estados, o sanciones de tipo político más tangibles, como la expulsión de los países de la Organización de los Estados Americanos (OEA).⁴¹

Otros representantes de las víctimas consideran que ceder el seguimiento del cumplimiento a los órganos políticos de la OEA sería sumamente riesgoso, pues están altamente desacreditados por su inacción ante problemas muy graves que se presentan en la región. Mantener el mecanismo de seguimiento en manos de la Corte Interamericana garantiza, según algunos, que alguna entidad le exija a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sin negociaciones diplomáticas o cruces de favores e intereses de por medio.⁴²

Por último, se estableció que la fragmentación en la representación de las víctimas afecta el cumplimiento de las sentencias. Algunos entrevistados relataron que se han presentado situaciones en las que el Estado realiza el proceso de concertación de una medida de reparación de carácter general, con un grupo reducido de víctimas, dejando por fuera a la mayoría de ellas. En algunas ocasiones, los funcionarios estatales negociaban directamente con las víctimas, desconociendo a sus representantes y generando fracturas al interior del grupo de víctimas. En otras, también ocurría que no todas las víctimas que acudían a la Corte Interamericana eran representadas por la misma organización no gubernamental (ONG).

⁴⁰ Entrevista a Rafael Barrios, abogado del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 9 de noviembre de 2012.

⁴¹ Entrevista a Diego Abonía, integrante de la Comisión Colombiana de Juristas y encargado de dar seguimiento al cumplimiento de sentencias, 3 de octubre de 2012.

⁴² Entrevista a Rafael Barrios, abogado del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 9 de noviembre de 2012.

Así, el Estado puede adelantar la ejecución e implementación de la medida sin que haya un consenso entre las víctimas sobre su cumplimiento.

7. FACTORES EXTERNOS

Los hallazgos descritos anteriormente no permiten entender qué determina que el Estado colombiano cumpla o incumpla órdenes de la Corte Interamericana. Tampoco explican el valor jurídico de las sentencias de la Corte IDH y la estructura organizacional del Estado encargada de dar cumplimiento a dichas órdenes.

Algunas opiniones de los representantes de las víctimas sobre la estructura y falta de funcionalidad efectiva por parte de la Comisión Intersectorial podrían explicar el bajo índice de cumplimiento a nivel general, pero no explica los índices de cumplimiento de las órdenes de acuerdo con su naturaleza ni los distintos grados de cumplimiento de los diferentes casos.

Los resultados obtenidos en las entrevistas, leídos bajo la óptica propuesta por Beth Simmons,⁴³ —en el sentido de buscar qué factores sociales hacen que el sistema legal tenga *tracción* o no para que efectivamente la promesa legal se vea materializada—, condujeron a realizar un trabajo que persigue un objetivo similar al suyo.

7.1. Metodología del estudio de factores externos

Con esta metodología, se propuso estudiar de una manera distinta el cumplimiento de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana, en la que se consideró que ciertos factores externos —es decir, factores no jurídicos y no institucionales— pueden permitir un estudio del cumplimiento más cercano a la realidad descrita por los usuarios del Sistema Interamericano.

Ello implicó la formulación de nueve hipótesis que podrían explicar por qué una orden o un caso como tal se cumple en mayor

⁴³ Simmons, Beth A. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

o menor medida, que, en términos metodológicos, son variables independientes categóricas que pretenden explicar la variable dependiente, que sería el grado de cumplimiento de la orden puntual o el caso. La variable dependiente usa las tres categorías establecidas por la Corte IDH a través de sus resoluciones de supervisión de cumplimiento: cumplido, incumplido y cumplido parcialmente.

Varias de las hipótesis operativizadas por medio de variables independientes surgieron directamente de los hallazgos realizados en las entrevistas, otras son fruto de la intuición del grupo investigador.

En el cuadro 3 se presentan las variables independientes que se utilizaron para analizar el grado de cumplimiento de órdenes puntuales y casos de la Corte IDH:⁴⁴

CUADRO 3. *Grado de cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH*

<i>Variable independiente</i>	<i>Categorías</i>	<i>Unidad de análisis</i>
Naturaleza de la orden de reparación	a. Compensación de carácter no económico b. Compensación económica c. Pago de costas y gastos d. Instrucción a funcionarios públicos e. Investigación penal f. Protección a testigos g. Reparación simbólica	Orden de reparación
Pertenencia de las víctimas a un grupo vulnerable	a. Sí b. No	Caso
Participación de las víctimas en el proceso de concertación e implementación de las medidas de reparación con el Estado	a. Sí b. No	Orden de reparación

⁴⁴ Véase las definiciones clave de las variables independientes en el Anexo metodológico.

SERGIO IVÁN ANZOLA, BEATRIZ EUGENIA SÁNCHEZ Y RENÉ URUEÑA

<i>Variable independiente</i>	<i>Categorías</i>	<i>Unidad de análisis</i>
Cubrimiento de los hechos del caso por parte de medios de prensa nacionales después de emitida la sentencia de la Corte IDH (diario <i>El Tiempo</i> y revista <i>Semana</i>)	A. Muy alto B. Alto C. Medio alto D. Medio bajo E. Bajo F. Muy bajo	Caso
Medida de reparación de carácter clásico	A. Sí B. No	Orden de reparación
Caso sensible políticamente	A. Sí B. No	Caso
Implementación de la medida de reparación a cargo exclusivo del Gobierno nacional	a. Sí b. No	Orden de reparación
Cumplimiento de la orden declarado por la Corte IDH después de la posesión de Juan Manuel Santos como presidente de la República	a. Sí b. No	Orden de reparación
Cumplimiento de la orden declarado por la Corte IDH después de la expedición de la Ley de Víctimas	a. Sí b. No	Orden de reparación
ONG que haya litigado el caso ante la Corte IDH y que haga seguimiento a su cumplimiento	a. Colectivo de abogados José Alvear Restrepo b. Comisión Colombiana de Juristas c. Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos d. Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos en conjunto con la Comisión Colombiana de Juristas	Caso

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

7.2. Poder explicativo de las variables independientes

Así pues, se realizaron dos análisis para tratar de determinar qué hipótesis podrían tener poder explicativo. Uno fue de corte estrictamente porcentual, donde se analizó el efecto que podrían tener algunas variables independientes combinadas sobre el resultado de la variable dependiente. El otro análisis consistió en revisar las correlaciones simples y una exposición econométrica. En principio se presentará el análisis porcentual y, posteriormente, se explicarán los hallazgos obtenidos a través de correlaciones simples obtenidas por medio de una regresión econométrica.

7.2.1. Análisis porcentual

- i. “Cuando la víctima pertenece a un grupo vulnerable, el cumplimiento es más alto”.

Cumplimiento: 46%

Incumplimiento: 44%

Por el estrecho margen entre ambas cifras, creemos que no es una hipótesis con poder explicativo.

- ii. “Cuando las víctimas participan en el proceso de concertación e implementación de las medidas de reparación, el cumplimiento reportado por la Corte IDH es más bajo”.

Cumplimiento: 31%

Incumplimiento: 65%

- iii. “Cuando las víctimas no participan en el proceso de concertación e implementación de las medidas”.

Cumplimiento: 46%

Incumplimiento: 38%

Esta hipótesis sí estaría confirmada y tendría poder explicativo. Dado que el litigio continúa en la implementación, en algunos casos se presentan posiciones encontradas entre representantes del Estado y víctimas

respecto a la manera en que la medida de reparación debe llevarse a cabo. 73% de las medidas en las que las víctimas participan son medidas de reparación simbólica que son de las más importantes para ellas.

- iv. “Cuando el cubrimiento en prensa es muy alto, el cumplimiento también es alto”.

Cumplimiento: 40%

Incumplimiento: 50%

Cumplimiento parcial: 10%

Conforme a esto, parece ser que el cubrimiento de prensa no es significativo en términos de cumplimiento de las órdenes por parte del Estado y, por ende, esta hipótesis no tiene poder explicativo.

- v. “Cuando la medida de reparación no es una medida clásica, el incumplimiento es más alto”.

Cumplimiento: 37%

Incumplimiento: 53%

- vi. “Cuando la medida de reparación es una medida clásica”.

Cumplimiento: 50%

Incumplimiento: 37.5%

Cumplimiento parcial: 12.5%

Podría creerse que la hipótesis sí puede tener poder explicativo. Es importante anotar que, de la totalidad de las medidas no clásicas, 35% corresponde a la categoría de medidas de compensación de carácter no económico, que arroja un nivel de incumplimiento de 73%. Parece ser, entonces, que las medidas de compensación de carácter no económico tienen un alto grado de complejidad para su cumplimiento.

- vii. “Cuando el caso es sensible políticamente, el cumplimiento es más bajo”.

Cumplimiento: 38%

Incumplimiento: 52%

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

- viii. “Cuando el caso no es sensible políticamente”.

Cumplimiento: 56%

Incumplimiento: 32%

Esta hipótesis sí tendría un poder explicativo y podría concluirse que el Estado no tiene la misma voluntad para cumplir las órdenes contenidas en sentencias relacionadas con casos que han sido sensibles políticamente.

- ix. “Cuando la implementación de la medida está a cargo exclusivo del Gobierno nacional, el grado de cumplimiento es más alto”.

Cumplimiento: 49%

Incumplimiento: 41%

- x. “Cuando la medida no está a cargo exclusivo del Gobierno nacional”.

Cumplimiento: 14%

Incumplimiento: 73%

La hipótesis tendría un poder explicativo, bajo la lógica de que la interacción entre distintas entidades del Estado dificulta el cumplimiento de ciertas medidas de reparación. Por ejemplo, la construcción de monumentos en honor a la memoria de las víctimas generalmente implica un proceso de coordinación con autoridades locales del lugar donde será instalado el monumento, permisos urbanísticos, etcétera.

- xi. “Desde la toma en posesión de Juan Manuel Santos en el gobierno se reporta un mayor grado de cumplimiento”.

Esta variable no tiene relevancia, pues 65% de los declaraciones de cumplimiento de la Corte IDH fueron emitidas antes de su posesión, por lo que, no existen suficientes datos para afirmar si el cambio de Gobierno nacional afecta el cumplimiento de las medidas.

- xii. “Desde la expedición de la ley de víctimas y tierras se reporta un mayor grado de cumplimiento”.

Esta variable no tiene relevancia, pues 65% de las declaraciones de cumplimiento también fueron emitidas por la Corte IDH antes de la expedición de la ley.

xiii. “El grado de cumplimiento puede depender de las ONG que litiguen ante la Corte IDH y su estrategia de trabajo”.

De los nueve casos comprendidos entre 2004 y 2012 y analizados en este proyecto, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) ha litigado cinco, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) ha litigado dos, el Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos uno (GIDH), y la CCJ, en conjunto con el GIDH, uno.

La CCJ reportó 27.7% de cumplimiento de las órdenes de reparación en los casos que ha litigado; CAJAR reportó 50% de cumplimiento; el GIDH 33%, y el GIDH, en su labor de litigio conjunto con la CCJ, 40%.

Esta hipótesis sí tendría un poder explicativo, puesto que el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo es la ONG que reporta más cumplimiento y que ha litigado más casos ante la Corte IDH, por lo que podría pensarse que tiene una mayor experticia en esta fase del proceso.

El proyecto también realizó un análisis de hipótesis complejas, las cuales son el resultado de combinar dos o más hipótesis simples y verificar cuál sería el grado de cumplimiento declarado por la Corte Interamericana en dichos casos:

i. Medida de reparación simbólica + participación de las víctimas en la implementación

Las medidas de reparación simbólica en las que participan las víctimas reportan 65% de incumplimiento y un cumplimiento de 29%.

Aquellas donde no participan las víctimas reportan un cumplimiento de 87% y un incumplimiento de 13%.

Esta hipótesis tiene un fuerte poder explicativo y confirma la hipótesis general, según la cual, el litigio continúa en la implementación, y la conciliación de intereses entre las partes resulta compleja, alargando el proceso de cumplimiento de la orden.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

ii. Medida de reparación simbólica + casos sensibles

Las medidas de reparación simbólica en casos sensibles reportan 25% de cumplimiento y 67% de incumplimiento.

En los casos no sensibles, estas reportan un cumplimiento de 52% e incumplimiento de 44%.

Así, la diferencia en los grados de cumplimiento de los casos sensibles respecto a los no sensibles es de 27%. La diferencia en el grado de incumplimiento disminuye de los casos sensibles a los no sensibles en 23%. Esta hipótesis tiene un fuerte poder explicativo y confirma que en los casos sensibles, y en las medidas de reparación simbólica, el Estado tiende a cumplir en menor grado.

iii. Medida exclusiva a cargo del Gobierno nacional + casos sensibles

Cuando se trata de una medida exclusiva a cargo del Gobierno nacional, en los casos sensibles el cumplimiento es de 41% y el incumplimiento de 48%, mientras que cuando hacen parte de un caso no sensible reportan un cumplimiento de 60% e incumplimiento de 33%. Esta hipótesis tendría un poder explicativo y confirmaría que, en los casos sensibles, el incumplimiento es mayor. El argumento según el cual las medidas exclusivamente a cargo del Gobierno nacional tienen mayor grado de cumplimiento no sería convincente cuando se trata de un caso sensible.

7.2.2. *Análisis basado en correlaciones simples y exposición econométrica*

Para el análisis de correlaciones simples se desarrollaron tres tipos de tests: Ktau, Spearman y Pwcorr. El primero se empleó debido a que la base de datos (“la matriz”) puede ser relativamente pequeña, el segundo, porque las variables de estudio pueden corresponder a variables aleatorias continuas y, el tercero, ya que la mayoría de las variables son dicotómicas. Empleando dichos tests, las conclusiones que arroja el estudio son robustas, pues exponen los mismos resultados en términos de significancia de las variables.

CUADRO 4. *Análisis basado en correlaciones simples y exposición econométrica*

	<i>Ktau Test</i>	<i>Spearman Test</i>	<i>Pwcorr Test</i>
	<i>Cumplido</i>		
Vulnerable	0.0344	0.0688	0.0688
Participa	-0.0826*	-0.1876*	-0.1876*
Gob/Nal	0.1067**	0.2782**	0.2782**
Litigante	0.0181	0.0333	0.0264
Prensa	-0.0284	-0.0591	-0.0699
Clásica	0.0964*	0.2041*	0.2041*
Sensible	-0.0895*	-0.1978*	-0.1978*

* Significativa al 10%

** Significativa al 5%

Realizada la correlación mediante los tests de Ktau, Spearman y Pwcorr, se identificó que en ellos, dos de las variables independientes (la significancia aparece en el cuadro), relacionadas positivamente con el cumplimiento de las órdenes de reparación, son las medidas exclusivas a cargo del Gobierno nacional y las órdenes de reparación que son de naturaleza clásica. Así, las primeras y las medidas de naturaleza clásica son las que más cumple el Estado colombiano en el universo de órdenes de reparación estudiado.

Por otro lado, las variables independientes relacionadas negativamente son las órdenes de reparación en las que debe haber un proceso de concertación con las víctimas y aquellas órdenes de reparación contenidas en casos que hemos catalogado como políticamente sensibles. Entonces, las que implican una concertación con las víctimas y las que provienen de casos sensibles políticamente tienden a tener índices de cumplimiento más bajos.

Estos hallazgos preliminares fueron refinados a través del análisis econométrico empleando una regresión tipo probabilística. En el cuadro 5 se expone el resultado de los efectos marginales de la regresión desarrollada.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

CUADRO 5. Efectos marginales de la regresión

. mfx

Marginal effects after probit
 y = Pr(cumplido) (predict)
 = .41187754

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
partic-a*	-.1785628	.12075	-1.48	0.139	-.415223	.058097		.261905
gobnal*	.3001089	.1298	2.31	0.021	.045698	.554519		.821429
clasica*	.143785	.12475	1.15	0.249	-.100725	.388295		.666667
sensible*	-.2239704	.124	-1.81	0.071	-.467007	.019066		.714286

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Este análisis permite determinar el aumento de la probabilidad de que una orden de reparación sea cumplida cuando las variables independientes son positivas —como cuando la medida requiere la concertación con las víctimas—, cuando la orden de reparación está a cargo exclusivo del Gobierno nacional, cuando la orden de reparación es de naturaleza clásica y cuando la orden proviene de un caso políticamente sensible.

Según dicho análisis, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) que un caso sea políticamente sensible disminuye 22% la probabilidad de que sus órdenes de reparación sean cumplidas, y
- b) que la orden de reparación requiera la concertación con las víctimas disminuye 17% la probabilidad de que sea cumplida.

Ahora, al analizar las variables independientes de manera cruzada como hipótesis complejas, la regresión no arrojó ningún resultado significativo, no siendo posible llegar a una conclusión válida respecto a este tipo de hipótesis. Esto se puede explicar por el bajo número de observaciones con el que cuenta la base de datos, pero no implica que con un mayor número de observaciones se pueda realizar de nuevo la regresión, y analizar los efectos combinados de dos variables independientes sobre la variable dependiente.⁴⁵

⁴⁵ En este caso, una “observación” se refiere a una orden de reparación incluida dentro del universo de órdenes de reparación estudiadas.

8. CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo principal de este estudio fue identificar los factores que inciden en el grado de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH respecto del Estado colombiano. Los hallazgos preliminares llevaron a perseguir un objetivo secundario: entender el proceso de cumplimiento a través de factores externos que no se centran en aspectos legales o institucionales.

En el caso colombiano, el fenómeno de cumplimiento no puede ser totalmente explicado mediante estudios enfocados únicamente en la recepción del derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno, o en la capacidad institucional estatal para cumplir con los requerimientos de la Corte Interamericana. Este último factor podría explicar parcialmente el bajo cumplimiento a nivel general, pero no los divergentes grados de cumplimiento que se evidencian al comparar los distintos casos.

Por ende, el fenómeno del cumplimiento se aprecia mejor a través de los factores externos propuestos en este estudio, obtenidos a través de un trabajo de campo en el que se consultó a los actores directamente involucrados en el proceso de cumplimiento. Las hipótesis propuestas ya arrojan algunos resultados interesantes, pero no son las únicas con un poder explicativo.

Del análisis realizado se pueden extraer las siguientes conclusiones respecto a las hipótesis o variables independientes:

1. Las órdenes de reparación que implican un proceso de concertación con las víctimas propician un espacio de deliberación y negociación que generalmente repercute en el incumplimiento de la medida. Esto lo confirman el análisis porcentual, el análisis de correlaciones y la exposición econométrica realizada. Dicha conclusión no debería ser interpretada como algo necesariamente nocivo, pues sería equivocado pensar en aumentar el índice de cumplimiento prescindiendo de las víctimas en el proceso de concertación.

2. Los casos políticamente sensibles tienen un índice de cumplimiento muy bajo. Esta conclusión es la misma en el análisis porcentual, en las correlaciones y la exposición econométrica.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

El análisis estrictamente porcentual confirma esto al cruzar esta variable con otra variable que generalmente arrojaba un cumplimiento alto. No obstante, la exposición econométrica no permite llegar a esta misma conclusión y no arroja una correlación significativa al analizar estas dos variables independientes en forma cruzada.

Sin embargo, la relevancia de la variable independiente catalogada como “casos políticamente sensibles” confirma que la fase de implementación y cumplimiento sigue siendo una “zona de litigio permeada por intereses políticos”. Esto afecta el cumplimiento de las órdenes y deja la obligatoriedad de la orden de la Corte IDH sometida al vaivén de otra serie de factores extra-legales.

3. Del análisis porcentual y el econométrico se colige que las medidas exclusivamente a cargo del Gobierno nacional tienen altos niveles de cumplimiento. Esto evidencia un rasgo encontrado en las entrevistas: que muchas veces, las órdenes de reparación que requieren una interacción entre el Gobierno nacional y autoridades departamentales o municipales, implican un proceso burocrático lento y lleno de formalidades legales.

4. Existen otras variables que no tienen poder explicativo ni efectos sobre el nivel de cumplimiento, como que las víctimas del caso pertenezcan a una población vulnerable y el grado de cubrimiento del caso por la prensa.

5. La variable que expone el nivel de cumplimiento teniendo en cuenta la ONG que haya llevado el caso ante la Corte Interamericana, y que da seguimiento al proceso de cumplimiento, puede tener un poder explicativo. No obstante, al no tener un número similar de casos comparables por ONG, es difícil aseverar que esta es una variable independiente con un fuerte poder explicativo. Ahora, el poder explicativo de esta variable está respaldado únicamente por el análisis porcentual. En el análisis de correlaciones y en la exposición econométrica, esta no tiene ninguna incidencia significativa sobre la variable dependiente.

En síntesis, el estudio del fenómeno de cumplimiento por medio de este tipo de factores puede acercar la investigación al fenómeno tal como lo perciben los actores que participan direc-

tamente en él. Seguramente habrá contextos donde la relación derecho internacional-derecho nacional sea aún relevante, y donde el estatus jurídico de las sentencias de la Corte Interamericana no esté protegido por una certeza, y esto pueda explicar los bajos índices de cumplimiento. Igualmente, habrá casos donde no haya una estructura estatal similar a la colombiana o al menos igual de desarrollada, y ello explique los índices de cumplimiento.

Para el caso colombiano, consideramos que una agenda investigativa centrada en explicar el fenómeno de cumplimiento buscando estos factores que dan *tracción* (para usar la terminología de Simmons) resulta ser más prometedora y eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

- BASCH, Fernando *et al.*, “The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: A Quantitative Approach to its Functioning and Compliance With its Decisions”, *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 7, núm. 12, junio 2010.
- GUTIÉRREZ, Andrés, *El bloque de constitucionalidad. Conceptos y fundamentos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- HAWKINS, Darren y JACOBY, Wade, “Partial Compliance: A Comparison of the European and Inter-American Courts for Human Rights”, *Journal of International Law and International Relations* 6 (1), 2010.
- HUNEEUS, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights”, *Cornell International Law Journal* 44, 2011.
- KOH, Harold Hongju, “Internalization Through Socialization”, *Duke Law Journal* 54, núm. 4, 2005.
- , “Why Transnational Law Matters”, *Penn State International Law Review* 24, 2005-2006.
- , “Why Do Nations Obey International Law?”, *Yale Law Journal* 106, núm. 8, junio 1997.

Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del SIDH...

- RODRÍGUEZ, César y Rodríguez, Diana, *Cortes y cambio social estructural: los efectos del constitucionalismo progresista*, Bogotá, DeJusticia, 2010.
- SIMMONS, Beth A., *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- TOOPE, Stephen J. y BRUNNÉE, Jutta, *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- , “International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law* 39, 2000,
- UPRIMNY, Rodrigo, “La fuerza vinculante de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos en Colombia: un examen de la evolución de la jurisprudencia constitucional”, en TOJO, Liliana y KRSTICEVIC, Viviana (coords), *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CEJIL, 2007 .
- , *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2008.