

***OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN DERECHOS HUMANOS Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS. A PROPÓSITO DEL CASO COLOMBIANO.***

**Monografía presentada por  
ARISTIDES PEÑA ZUÑIGA  
Para aspirar al título de Abogado**

**FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
Neiva, Junio de 2010**

## INDICE

<b>ABREVIATURAS</b>	IV
<b>INTRODUCCION</b>	VI
<b>RESUMEN Y PALABRAS CLAVES</b>	1
<b>1. CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>OBLIGACIONES A LA LUZ DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION</b>	3
1.1 Estructura de las obligaciones derivadas de la convención americana	5
1.1.1 <i>Obligaciones de respeto y garantía</i>	8
1.1.1.1 <i>Obligación de respeto</i>	9
1.1.1.2 <i>Obligación de garantía</i>	15
1.1.1.2.1 <i>Obligación de prevención</i>	18
1.1.1.2.2 <i>Obligación de atención</i>	19
1.1.1.2.2.1 <i>Obligación de investigar y sancionar</i>	20
1.1.1.2.2.2 <i>La naturaleza del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso</i>	22
1.1.1.2.2.3 <i>Investigar, identificar, enjuiciar y sancionar</i>	25
1.1.1.2.2.4 <i>Recurso efectivo</i>	28
1.1.1.2.2.5 <i>Debido proceso</i>	28
1.1.1.2.2.5.1 <i>Juez natural</i>	35
1.1.1.2.2.5.2 <i>Plazo Razonable</i>	38
1.1.2 <i>Obligación de reparar</i>	41
1.1.3 <i>Deber de adoptar disposiciones de derecho interno</i>	44
1.2 <b>Conclusión</b>	47

<b>2. CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>OBLIGACIONES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	49
2.1 Introducción	49
2.2 ¿Qué se entiende por políticas públicas?	52
2.3 Las políticas públicas en el campo de los derechos humanos	58
2.4 El aspecto político de la comunidad Internacional en la conformación de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos	61
<b>2.4.1 La fuerza política de los pronunciamientos internacionales sobre el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos</b>	69
<b>2.4.1.1 Los diferentes instrumentos</b>	70
<b>2.4.1.2 Los informes de supervisión y cumplimiento</b>	71
<b>2.4.1.2.1 Informes de seguimiento a instrumentos regionales por la Comisión Interamericana</b>	72
<b>2.4.1.2.2 Informes de seguimiento a instrumentos universales por organismos de la ONU</b>	79
<b>2.4.1.2.3 Documentos jurídicos de interpretación general - Sistema Universal y Regional</b>	81
<b>2.4.1.2.4 Otros informes sobre la situación de derechos humanos</b>	84
<b>2.4.1.3 Las decisiones en casos particulares</b>	85
2.5 Conclusión	96
<b>3. CAPITULO TERCERO</b>	
<b>LOS DERECHOS HUMANOS VIOLADOS EN EL MARCO DEL CONFLICTO INTERNO COLOMBIANO, LAS POLITICAS DE ESTADO Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES</b>	103
3.1 <i>Contexto histórico</i>	103
3.2 Los derechos vulnerados ante conocimiento de la Comisión y Corte Interamericana	108

3.2.1	<i>Asuntos ante la Comisión Interamericana</i>	109
3.2.2	<i>Medidas Cautelares</i>	112
3.2.3	<i>Casos ante la Corte Interamericana</i>	114
3.2.4	<i>Medidas Provisionales</i>	115
3.2.5	<i>Derecho más vulnerado</i>	115
3.2.6	<i>El impacto de las ejecuciones sumarias o extrajudiciales</i>	118
3.3	Política pública de prevención, atención y reparación ante el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales	121
3.4	Conclusión	127
4.	CAPITULO CUARTO	
	REFLEXIONES FINALES	133
	REFERENTES BIBLIOGRAFICOS	141

## ABREVIATURAS

CADH	Convención Americana Sobre Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CNUDMI	Consejo de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CPI	Corte Penal Internacional
CPJI	Corte Permanente Internacional de Justicia
CrIDH o Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OC	Opinión Consultiva
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TPIR	Tribunal Penal Internacional para Rwanda
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## INTRODUCCION

### **Antecedentes**

*Si el siglo XX es la época de los derechos humanos, su triunfo es, por decir lo menos, una paradoja. Nuestra época ha presenciado más violaciones de sus principios que cualquier otra época “menos iluminada”<sup>1</sup>.*

Hace algunos pocos años, tuve la oportunidad de acercarme académicamente al mundo de los derechos humanos desde el campo de los sistemas de protección, particularmente del Sistema Interamericano. Comenzando, me interesé en las obligaciones adquiridas por los Estados al ratificar los diversos tratados exigibles, pues me pareció que de ellas dimanaba el cumplimiento de todo el cuerpo normativo como bien lo han reiterado ampliamente los tribunales especializados, aunque mi observación resultaba desde un escenario no tan juricista, sino desde un aspecto más político, al considerar que dichos deberes jurídicos no reflejaban más que la necesidad de establecer normas de comportamiento político al interior de cada ordenamiento.

Ello era más inteligible e inevitable tras el conocimiento y reconocimiento que por vía literaria sobre la responsabilidad internacional obtuve sobre varios países latinoamericanos, así como ante la insoslayable vivencia cotidiana de nuestra realidad colombiana. A finales del año 2008, conocí la obra de Costas Douzinas, quien plantea cuestionamientos plausibles a la razón respecto de la vigencia,

---

<sup>1</sup> DOUZINAS, Costas. El fin de los derechos humanos. Legis, 2008, pág. 3

veracidad y eficacia de los derechos humanos, dada la amplia manipulación que se le imprime a cada instante, hasta el punto de considerar que su fin llega con el advenimiento de declaraciones, tratados y almuerzos diplomáticos, advirtiéndome así el triunfo de una humanidad monolítica, convenciéndome una vez sobre la necesidad de adoptar medidas estatales eficaces para la protección de los seres humanos, las que indudablemente deben provenir de políticas de Estado.

Por supuesto que para ese momento ya venía pensando en la realización de mi trabajo monográfico desde un enfoque de políticas públicas, por lo que en una de las sesiones con abogados de la Comisión Interamericana en el marco del Concurso Interamericano del mismo año, insté alguna inquietud relacionada con la posibilidad de solicitar medidas de reparación ante la Corte, consistentes en ordenar la implementación de políticas al interior del Estado considerado infractor (la pregunta la hice recordando las medidas adoptadas en el caso Mapiripán) y la respuesta fue más que esperada: un no bastante decantado, debido a los límites de la función contenciosa que tiene el Tribunal.

A pesar de lo anterior y con el pleno convencimiento en que esa hipótesis podría tener asidero práctico, inicié el trabajo de investigación, cuyas reflexiones me han producido el escrito que presento luego de esta ligera presentación, las cuales aspiro sirvan de base para la profundización del tema, pues también anhelo que la práctica progresista de la Corte no se aquiete y continúe su avance proteccionista.

En el proyecto que fue denominado *“La pertinencia y eficacia en la implementación de la política pública del Estado colombiano en materia de protección a los derechos humanos en el marco del conflicto interno, con ocasión o*

*en relación al cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos entre los años 1994 y 2008”, planteé la necesidad de realizar el respectivo estudio, a partir del análisis de casos llevados ante instancias internacionales, especialmente las del Sistema Interamericano, con el fin de identificar los principales derechos y analizar las causas político estatales de su violación, para lo cual me apoyé en la pregunta *¿Cuál ha sido el nivel de implementación y eficacia de la política pública por parte del Estado colombiano en materia de protección a la población civil en el conflicto armado interno, especialmente la destinada a resguardar aquellos derechos y/o comunidades mayormente vulnerados?*.*

Como objetivo principal tracé *“Realizar una aproximación conceptual sobre la pertinencia y eficacia en la implementación de la política pública del Estado colombiano en materia de derechos humanos, respecto de la población civil en general y de las vulneradas en particular, en el marco del conflicto armado, con ocasión o en relación a las sentencias que en tal sentido han sido dictadas por la Corte IDH entre 1994 y 2008”*, procedimiento que en últimas configuró una excusa para aclarar temas intermedios bastante importantes, como la relación jurídico político de las obligaciones internacionales y la importancia de la comunidad internacional en la creación de dichos deberes, como un elemento indispensable para entender con mayor profundidad la práctica que sobre reparaciones (en relación con políticas estatales) ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **Metodología**

De acuerdo a la estructura de la investigación y los requerimientos para desarrollar la misma, la metodología abordada se relaciona con el enfoque analítico descriptivo, al comprender la revisión, descripción, registro, análisis e interpretación de datos cuantitativos, así como de construcción de referentes conceptuales.

La elaboración del Capítulo I, fue producto de la revisión y construcción conceptual de las obligaciones generales en materia de derechos humanos, a partir de la revisión jurisprudencial de Tribunales Regionales y Universales, así como de alguna doctrina sobre el particular.

El Capítulo II confrontó dichas obligaciones con interpretaciones de tipo político emanadas por organismos internacionales encargados de realizar seguimiento o exigir su cumplimiento, para lo cual fue necesario retomar los pronunciamientos dictados por organismos regionales y universales.

El Capítulo III, nace de la revisión de los asuntos tramitados ante la Comisión Interamericana y publicados entre los años 1994 y 2010 en relación con Colombia, pues pese al periodo inicialmente establecido 1994-2008, los resultados abordaron dos años más en razón al bajo número de casos publicados por la Comisión Interamericana. De igual manera se tuvieron en cuenta las Medidas Cautelares y Provisionales que en el proyecto inicial no estaban contempladas, con base a lo cual se determinó el derecho más vulnerado y la forma en que se presentaron las violaciones de los asuntos tramitados ante instancias internacionales y en consecuencia la política oficial implementada para prevenir, atender o erradicar la comisión de tales prácticas. Esto último fue desarrollado a partir de los informes

presentados por organizaciones internacionales, de algunas organizaciones colombianas pro defensa en derechos humanos y finalmente por la información aportada por el mismo Estado.

El Capítulo IV, recoge las reflexiones finales, a partir de la construcción conceptual de los tres acápite anteriores, así como de las conclusiones expuestas en cada uno de ellos.

### ***Estructura del documento***

Tras la lectura del documento final que he denominado “*Obligaciones internacionales en derechos humanos y políticas públicas. A propósito del caso colombiano.*” lo primero que se encontrará el lector será el Capítulo I “Obligaciones a la luz del Sistema Interamericano de Protección”, desarrollando desde un enfoque jurídico las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, así como el alcance amplio de tales obligaciones. Este acápite previene un sentido necesario para el documento, pero así mismo constituye un interés pedagógico de reconocer las obligaciones generales y la responsabilidad internacional en los marcos del SIDH, el cual podrá ser una guía elemental pero útil para aquellos estudiantes y docentes de la Facultad que se encuentren interesados en abordar el reconocimiento del Sistema Interamericano, debido a que es notoria la falta de asimilación en torno a esta jurisdicción, así como la postura resistente frente a la especial doctrina de la responsabilidad.

Seguidamente se encontrará el Capítulo II denominado “Obligaciones Internacionales sobre derechos humanos y políticas públicas”, por medio del cual se plantea una relación entre las obligaciones jurídicas previstas en el primer capítulo y

prescripciones de tipo político dada su procedencia al seno de la Comunidad Internacional, y el avance que en los últimos tiempos ha logrado el Sistema Regional a través de los dos principales organismos.

El Tercer Capítulo, denominado Los derechos humanos violados en el marco del conflicto interno colombiano, las políticas proteccionistas y el cumplimiento de obligaciones internacionales; analiza los principales derechos violados por casos conocidos ante los organismos del SIDH, las políticas públicas y las posibles razones para la ineficacia de la política estatal.

El Capítulo IV expone algunas reflexiones finales en torno a la predominante importancia de los Tribunales Internacionales en la disposición de medidas de política interna, lo cual pone de presente algunos temas que deberán ser debatidos tras el acompañamiento de la reciente práctica.

### ***Notas finales***

Este espacio es el dedicado a reconocer la oportunidad y compañía de todas aquellas personas y situaciones que participaron en la elaboración de este proyecto (en realidad la mayoría de manera indirecta), pero que aportaron valiosos insumos para la reflexión. Un escenario innegable se refiere a los espacios que me brindó la Universidad a través de la Facultad de Derecho y de la Oficina de Extensión cultural, para la participación en diferentes eventos académicos a nivel nacional e internacional, nada de lo cual hubiese sido posible sin las valiosas personas que estuvieron comprometidas en tal cometido, por ello un agradecimiento sincero a la Decana Martha Cecilia, a Mario Germán y muy especialmente a María Cristina Repizo. Así mismo a los compañeros de aventura e intereses compartidos cuando

estuvimos al lado en la formación recibida, y por supuesto, quienes participamos de los eventos ya mencionados, a los de aquí, a los de allá.

Igualmente aquellas personas que hicieron posible una estadía grata, un descubrir valioso y un apoyo cálido, particularmente cuando fungí como un completo foráneo, pero gracias a su apoyo caminé por el sendero de los paisanos. Por qué no recordar con amplia simpatía el Concurso Nacional del 2008, a la Universidad Autónoma de Sinaloa, la American University y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Un acercamiento necesario que permitió confrontar las posturas teóricas con la realidad colombiana desde el sentir de las víctimas directas del conflicto armado, fue el ofrecido por la CNRR en la atención en diferentes escenarios del Departamento del Huila, y la posibilidad de compartir con organismos tanto nacionales como internacionales en dicha actividad, por lo que resulta grato recordar las vivencias compartidas con los compañeros de la Surcolombiana, representantes de la sociedad civil en las regiones, algunas entidades estatales, la MAPP-OEA; todo ello gracias a la amigable compañía de la Comisionada Patricia Perdomo.

El quinto capítulo de este documento, con especial amor y reconocimiento, se compone por las manos tersas que apoyaron mi cabeza cuando desgonzó en el alboroto de los sueños despiertos, y que hizo su mejor esfuerzo porque estos resultados llegaran a feliz término, Vivian; escalón compartido por igual con el latente sentir de mi familia.

*Sin embargo, no hay que presuponer un progreso lineal, constante e inevitable en la jurisprudencia internacional al respecto, pues las instituciones son las personas que están por detrás de ellas, y oscilan, pues, como las nubes o las olas, como es propio de la condición humana. Hoy constato con nitidez que laborar en la protección internacional de los derechos humanos es como el mito de Sísifo, una tarea que no tiene fin. Es como estar constantemente empujando una roca hacia el alto de una montaña, la cual vuelve a caer y vuelve a ser empujada hacia arriba. Entre avances y retrocesos, se desarrolla la labor de protección.*

*Augusto Antonio Cançado Trindade*



*Foto tomada por el autor en la zona rural de San Agustín, durante la jornada de atención a víctimas del conflicto armado adelantada por la CNRR entre el 23 y 25 de abril de 2010*

## **RESUMEN Y PALABRAS CLAVE**

Las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos han adquirido los Estados, se encuentran contenidas fundamentalmente en Tratados o Pactos dictados por la comunidad internacional. Han sido analizadas de manera profunda desde el aspecto jurídico, cuyos resultados son considerados estándares internacionales que en esencia son reglas de conducta a seguir por parte de los diferentes ordenamientos domésticos con la finalidad de cumplir los deberes asumidos, o en el mejor de los casos para respetar la dignidad humana. Aunque su procedencia es estrictamente política del seno de las organizaciones interestatales, en pocas oportunidades se ha dedicado el estudio de las consecuencias políticas que por su incumplimiento pueden dictar los Tribunales Internacionales, como sucede con la implementación de políticas públicas a través de las decisiones que sobre reparaciones han sido adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interior del Sistema Interamericano, como una medida tendiente a garantizar el efectivo respeto estatal hacia los seres humanos sujetos a su jurisdicción. En este contexto la investigación recorre las obligaciones internacionales desde un enfoque jurídico, luego de lo cual analiza su fuerte componente político en la escena internacional y la relación existente entre unas y otras como fundamento obligado para la adopción de los dispositivos enunciados por organismos jurisdiccionales. Igualmente analiza las denuncias y demandas conocidas por la

Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos respectivamente, para identificar el derecho a la vida como el más vulnerado en el marco del conflicto interno colombiano mediante la comisión de ejecuciones extrajudiciales; al tiempo que examina la eficacia en las políticas estatales tendientes a prevenir, atender o reparar la comisión de tales actos o eliminar sus causas. Finalmente plantea algunas reflexiones necesarias sobre elementos medulares que se relacionan con el tema abordado, entre los que se encuentran aspectos propios del derecho, la democracia y la eficacia de los Tribunales Supranacionales.

**Palabras clave:** obligaciones internacionales, política internacional, comunidad internacional, políticas públicas.

## 1. CAPITULO PRIMERO

### OBLIGACIONES A LA LUZ DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN

Al realizar un análisis sobre las obligaciones que en materia de derechos humanos han asumido los Estados Partes<sup>2</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, será necesario convenir en que dicho estudio, ha de fundamentarse indefectiblemente en los precedentes (Becerra Ramírez, 1998)<sup>3</sup> que los tribunales del SIDH<sup>4</sup> han establecido y decantado como estándares

---

<sup>2</sup> A la luz del Derecho de los Tratados, por Estados Partes se reconocen todos aquellos que han ratificado un Convenio, Pacto o Tratado, con independencia a si han aceptado la competencia de determinados Tribunales para la exigencia de las obligaciones contenidas en el respectivo instrumento, tal como sucede con la relacionada a la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el caso de la CADH. Tal acepción se diferencia de la expresión Estados Miembros, pues ésta designación hace referencia a los pertenecientes a una organización de tipo regional o universal, como es el caso de la OEA o la ONU.

<sup>3</sup> Desde sus inicios, las decisiones de los principales Tribunales del SIDH (Comisión y Corte Interamericana) se han fundamentado en el precedente judicial de tribunales externos sean o no homólogos, así como de sus propias decisiones. Ello conforme a la práctica de cortes internacionales, reconocida y aceptada en el derecho internacional desde la otrora Corte Permanente de Justicia Internacional o la actual Corte Internacional de Justicia, con reconocimiento expreso, además, en ciertos instrumentos como el artículo 31 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el artículo 38 del Estatuto de la CIJ.

<sup>4</sup> Entre los principales órganos del SIDH se cuentan la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión cumple funciones de prevención, promoción y protección de estos derechos a través de diferentes acciones, entre otras el conocimiento de casos derivada de los artículos 41 a 51 de la CADH así como de los artículos 23 a 50 de su nuevo Reglamento (2010) lo cual la configura como organismo cuasijurisdiccional. Por su parte, la Corte recobra funciones inminentemente jurisdiccionales, por medio de dos funciones claramente establecidas: la Consultiva radicada en el artículo 64 convencional, y la contenciosa presente en el artículo 61 del Pacto. La diferencia entre la calidad de los tribunales (jurisdiccional–cuasijurisdiccional) deviene de lo vinculantes que resultan sus decisiones en el estudio de casos, como lo entiende el artículo 31.1 de la precitada Convención de Viena, pues mientras la Comisión emite “recomendaciones”, la Corte dicta “sentencias” en sentido estricto, siendo que las primeras no son obligatorias a los Estados Partes y las segundas sí. Para una mejor referencia véase CrIDH, Caso Caballero Delgado, Sentencia de 8 de diciembre de 1995, Serie C No. 22, párr. 67.

internacionales<sup>5</sup> para su cumplimiento, pero además, deberá descansar sobre desarrollos jurisprudenciales emanados por Cortes homólogas o de derecho internacional general<sup>6</sup>.

Para el caso colombiano dicha elucidación atenderá, de igual manera, que el Estado ha ratificado en su mayoría los tratados universales y regionales sobre derechos humanos, lo cual permite hacerlos vinculantes aún cuando se trate de un *cas d'espèce*, al aplicar las normas de interpretación de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados<sup>7</sup>, así como del principio *pro homine* (Pinto, 1997<sup>8</sup>), regla de derecho internacional encarnada en el artículo 29 de la CADH que previene el concepto de estándar más favorable, y por cuyo conducto se permite la vinculación de un amplio *corpus iuris*<sup>9</sup>, institución integrada por normas de diferente naturaleza, ya sean éstas exigibles a los Estados Partes en *stricto sensu*, o bien se trate de

---

<sup>5</sup> Por estándar internacional en el marco del SIDH se entienden los requisitos mínimos desarrollados por la doctrina y jurisprudencia internacional, necesarios para el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos.

<sup>6</sup> Son tribunales homólogos todos aquellos caracterizados por su naturaleza proteccionista en el campo de los derechos humanos, como es el caso de la Corte Europea de Derechos Humanos, la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales entre otros. También constituyen una fuente importante de interpretación, los pronunciamientos de tribunales que sin contener una función en idéntico sentido, sus decisiones resultan relevantes a la luz del derecho internacional, como suele suceder con la CPJI, CIJ, CPI, TPIR y TPIY principalmente.

<sup>7</sup> Art. 31 Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

<sup>8</sup> Según la autora, se trata de un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este concepto ha sido reconocido igualmente por la Corte IDH en casos como Herrera Ulloa, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 184.

<sup>9</sup> CrIDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC 18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 120. En este pronunciamiento la Corte manifestó que [e]l *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones.

aquellas que aún pertenecientes al *soft law* (Uprimny, 2009)<sup>10</sup>, son fuente importante de interpretación.

### **1.1 Estructura de las obligaciones derivadas de la convención americana**

El Pacto de San José de Costa Rica previene un catálogo de derechos y obligaciones contenido en los Capítulos I, II y III de la Parte I de dicho instrumento, acápite enmarcados como *Enumeración de Deberes* (Arts. 1 y 2), *Derechos Civiles y Políticos* (Arts. 3 al 25) y *Desarrollo Progresivo*<sup>11</sup> (Art. 26) respectivamente, así como lo relativo a las reparaciones del Artículo 63.1.

Las obligaciones generales de los artículos 1.1. y 2 irradian el objeto y fin de la Convención Americana a lo largo de su cuerpo normativo, por lo tanto, la Corte IDH ha establecido que su entendimiento deriva la actitud en general que deben asumir los Estados para su cumplimiento, situación contraria que provocará el proceso internacional por la inobservancia de los deberes asumidos. En tal sentido, aquellas constituyen en definitiva la base para la determinación de responsabilidad internacional de un Estado por violaciones a la misma, de manera tal que *dicho* instrumento constituye *lex specialis* en materia de responsabilidad estatal, en razón de su especial naturaleza de tratado internacional de derechos humanos *vis-à-vis* el

---

<sup>10</sup> El *soft law*, o derecho suave, es un concepto propio del derecho internacional, con el cual se identifican fundamentalmente aquellos documentos que indican pautas para la protección o interpretación de derechos específicos u obligaciones generales. Emanan de órganos internacionales autorizados sin alcanzar el status de vinculante, y en consecuencia su contenido no se hace exigible en forma directa a los Estados.

<sup>11</sup> Aunque el desarrollo progresivo atiende diferentes aspectos o nociones, en el marco de la Convención el artículo 26 apunta fundamentalmente a aquellos derechos de carácter programático que tradicionalmente se encuentran relacionados con los DESC.

Derecho Internacional General<sup>12</sup>, lo cual se apoya en las normas de interpretación y aplicación que para este campo prevé la misma Convención, según lo desarrollado por la jurisprudencia interamericana<sup>13</sup>.

Para identificar y reconocer la manera en que dichos compromisos deben ser cumplidos por las Altas Partes contratantes, será necesario retomar los juicios jurídicos por medio de los cuales éstos son encontrados responsables en la esfera internacional, pues dicho de otra manera, se deberá entender la declaratoria de *responsabilidad internacional* por el incumplimiento de las obligaciones generales asumidas, para elucidar la disposición que debe tomar cada uno de los Estados Partes en aras de cumplir cabalmente el Convenio ratificado (Medina Quiroga, 2005).

Así, mediante sólidos y reiterados pronunciamientos, la Corte Interamericana ha manifestado que:

Desde sus primeros casos, la Corte ha basado su jurisprudencia en el carácter especial de la Convención Americana en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Dicha Convención, así como los demás tratados de derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una

---

<sup>12</sup> Cfr. CrIDH, Caso de la Masacre de Mapiripán, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 107.

<sup>13</sup> El propio preámbulo de la Convención Americana en su párrafo 3 se refiere expresamente a los principios reafirmados y desarrollados en instrumentos internacionales, "tanto de ámbito universal como regional" y el artículo 29 obliga a interpretarla en atención a la Declaración Americana "y otros actos internacionales de la misma naturaleza".

naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados Partes<sup>14</sup>.

Esta especial naturaleza de dichos tratados y su mecanismo de implementación colectiva, conllevan la necesidad de aplicar e interpretar sus disposiciones, de acuerdo con su objeto y fin, de modo a asegurar que los Estados Partes garanticen su cumplimiento y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales<sup>15</sup>.

Asimismo, la Corte ha señalado, al igual que la Corte Europea de Derechos Humanos, que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales<sup>16</sup>.

Bajo el horizonte hermenéutico indicado, la base de la responsabilidad internacional ante el SIDH se fundamenta en el quebranto a derechos humanos, estrecha e ineludiblemente relacionados con las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 convencionales, más no en la generación del daño como lo plantean algunas teorías de la responsabilidad (especialmente civil o del Estado en

---

<sup>14</sup> CrIDH, Caso del Tribunal Constitucional, Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 55, párr. 41; y, Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 54, párr. 42.

<sup>15</sup> La Corte Interamericana retoma la doctrina jurídica de la Corte Europea sobre el efecto útil de los tratados, la cual establece que “[...] *In the Court’s view, the effectiveness (l’effet utile) of the Convention implies in such circumstances some possibility of having access to the Commission. If this were not so, the efficiency of the Convention’s enforcement machinery would be materially weakened. The procedural provisions of the Convention must, in view of the fact that the Convention and its institutions were set up to protect the individual, be applied in a manner which serves to make the system of individual applications efficacious*”, Caso Klass y otros v. Alemania, Fallo de septiembre 6 de 1978, Serie A No. 28, párr. 34.

<sup>16</sup> CrIDH, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal”, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16, párr. 114; Caso Juan Humberto Sánchez, Sentencia de 26 de noviembre de 2003, Serie C No. 102, párr. 56.

sede interna)<sup>17</sup>, debido a que por diferentes razones, este último postulado resulta restrictivo ante la naturaleza de la Convención Americana en los marcos del DIDH<sup>18</sup> (Feria Tinta, 2008), afirmaciones que devienen de reconocer el contenido, alcance y entendimiento de tales premisas como sucintamente se recogen a continuación.

### **1.1.1 Obligaciones de respeto y garantía**

El artículo 1 de la Convención Americana indica:

#### **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación

---

<sup>17</sup> Lo primero que se debe reconocer en materia de responsabilidad estatal en los marcos del SIDH, es que tal efecto jurídico se fundamenta en principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con particular acento en los marcos del Derecho Internacional General. Por tal razón, pierden interés las teorías sobre la responsabilidad civil (contractual o extracontractual), así como las nociones del daño antijurídico o especial, el riesgo excepcional, o las fallas del servicio (propias de la jurisdicción administrativa), ya que la responsabilidad internacional de los Estados a la luz de la CADH se genera por la violación a un derecho humano lo que encarna el incumplimiento de las obligaciones generales, y no por la generación de un daño. Ante el Sistema Interamericano el daño no es analizado como un elemento determinante de la responsabilidad, sino como un efecto de la violación y en tal sentido un aspecto propio del campo de las reparaciones, por lo tanto, el centro de discusión para efectos de responsabilidad ante la Corte Interamericana es la conculcación al derecho. Es tal la naturaleza especial de la responsabilidad a la luz del sistema regional, que aún la teoría del ilícito internacional ampliamente abordada desde sus orígenes por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, especialmente desde 1967 cuando dio inicio al Proyecto Sobre Responsabilidad Internacional el cual finalizó en el año 2001, no es fielmente acogida por la Corte Interamericana, tal vez, porque entre otras razones, deviene de un fuerte sentido regulatorio de las obligaciones exigibles entre los Estados y no las de éstos respecto a los seres humanos sujetos a su jurisdicción.

<sup>18</sup> Para una mejor referencia sobre responsabilidad internacional de los Estados Partes por violación a la Convención Americana, véase desde una óptica de la responsabilidad, CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1 y Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4; Caso de las niñas Yean y Bosico, Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C No. 130; Caso Gutiérrez Soler, Sentencia de 12 de septiembre de 2005, Serie C No. 132; Caso del Penal Miguel Castro Castro, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160; Caso de la Masacre de Mapiripán, *ob. cit.*; Caso de las Masacres de Ituango, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148; Caso de la Masacre de Pueblo Bello, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140; Caso de la Masacre de la Rochela, Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 163; Opinión Consultiva OC-18/03, *ob. cit.*; así como los Votos Razonados del Juez Augusto Antonio Cançado Trindade en las sentencias de Fondo de los Casos Mapiripán, Pueblo Bello, Ituango, Rochela, Penal Miguel Castro Castro y de la Opinión Consultiva No. 18 ya citados.

alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

A partir de exámenes acuciosos al artículo 1.1, se ha entendido que los deberes generales de los Estados Partes se componen de dos grandes obligaciones: 1) la de respetar los derechos y libertades y, 2) la de garantizar su libre y pleno ejercicio; compromisos que en su conjunto deben ser atendidos sin discriminación alguna<sup>19</sup>.

#### **1.1.1.1 Obligación de Respeto**

Desde sus inicios, la Corte ha manifestado que el primer deber asumido por las Altas Partes Contratantes, en los términos del citado artículo, es el de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, por cuanto el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado<sup>20</sup>, por lo tanto dicha obligación es negativa y en principio, se erige como objetiva o de resultado<sup>21</sup>. Ya en un precedente anterior bajo la función consultiva, el tribunal había indicado que la protección a los derechos humanos, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público, pues se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo

---

<sup>19</sup> Cfr. CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *ob. cit.* párrs. 164 a 167.

<sup>20</sup> Cfr. CrIDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 174.

<sup>21</sup> Cfr. CrIDH, Voto Razonado del Juez Cançado Trindade en Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 71; Caso Baena Ricardo, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C No. 104, párr. 96.

puede penetrar limitadamente y de esta manera está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal<sup>22</sup>.

Así fue como en sus albores jurisprudenciales, la Corte consideró que la obligación negativa recae esencialmente (no en forma exclusiva) sobre los derechos reconocidos como civiles y políticos, y entre éstos, particularmente respecto de aquellos ante los cuales el Estado se ve obligado a guardar absoluta distancia; es decir, los que de entrada para su goce no requieren ningún tipo de intervención del poder estatal, *vr. gr.* el derecho a la vida, a la libertad personal, o a la integridad personal cuando este último se relaciona con el derecho a no ser torturado; pues de actuar en contravía a tal mandato, podría atribuírsele responsabilidad internacional al Estado por infracciones de tal naturaleza, aún cuando dichos menoscabos fueran generados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o terceros particulares, según los principios generales del derecho internacional<sup>23</sup>. Adicionalmente, existen situaciones en las cuales el poder estatal contraviene la obligación negativa por actos que en principio le resultan legítimos al Estado, como suele suceder con la expedición o aplicación de normas contrarias a la Convención.

Con el paso del tiempo y en la medida en que la jurisprudencia interamericana evolucionó, especialmente a partir de casos relacionados con graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos<sup>24</sup> ocurridas en contextos de permanente alteración

---

<sup>22</sup> Cfr. CrIDH, La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21.

<sup>23</sup> Cfr. CrIDH, Caso Fairén Garbí, Sentencia de 15 de marzo de 1989, Serie C No. 6, párr. 152.

<sup>24</sup> El término violaciones sistemáticas ha sido implementado por la Corte Interamericana desde sus primeros casos para identificar aquellas prácticas violatorias de derechos humanos ocurridas de manera recurrente al interior de un Estado durante lapsos específicos, y que siendo ejecutadas por el poder estatal o terceros particulares, la actitud del Estado ha sido pasiva y tolerante. Para una mejor

del orden público, o de conflictos armados internos como ha sucedido en el caso colombiano, la Corte amplió los estándares de protección al hacer uso y desarrollo, con mayor claridad, de los diversos principios de derecho internacional a que aludía en sus inicios; así como de vincular en algunas oportunidades conceptos arraigados en otras materias del derecho internacional, como por ejemplo del derecho internacional humanitario<sup>25</sup>. Los preceptos fundamentales de dicho progreso se encuentran fundamentalmente, en diferentes sentencias relacionadas con asuntos peruanos, hondureños o guatemaltecos, pero con particular acierto en los casos de las masacres de Ituango, Pueblo Bello, la Rochela o 19 Comerciantes contra Colombia; siendo la sentencia de fondo en el caso de la masacre de Mapiripán, la que asienta con mayor vigor la línea interpretativa respecto de las violaciones atribuibles al Estado, especialmente cuando la afectación recae sobre la obligación de respeto.

Al afianzar su complejidad evolutiva, retomó precedentes del Tribunal de Estrasburgo para desarrollar interpretaciones mediante las cuales concibió que la obligación negativa a cargo de los Estados se menoscaba, siempre que estos generen actos u omisiones emanados por cualquier poder u órgano estatal,

---

referencia, véase Cfr. CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *ob. cit.* párrs. 147 y 188; Caso de la Masacre de Pueblo Bello, *ob. cit.* párr. 128. Por su parte, por violaciones graves, la jurisprudencia de la Corte reconoce aquellas que atentan contra derechos inderogables de la persona humana de acuerdo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones regularmente relacionadas con la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas; para una mejor referencia ver Cfr. CrIDH, Caso Barrios Altos, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 41.

<sup>25</sup> Si bien existe una clara diferenciación entre la naturaleza, finalidad y ámbito de aplicación del DIH y DIDH, cuando las violaciones a los derechos humanos han ocurrido en contextos de conflictos armados, la Corte ha entendido que es posible hacer uso de normas pertenecientes al DIH para la determinación de responsabilidad del Estado. Cfr. Caso Bámaca Velásquez, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70, párrs. 208 a 209.

independientemente de su jerarquía, produciendo en forma inmediata el ilícito internacional atribuible al Estado<sup>26</sup>, sin que para ello se requiera determinar la culpabilidad de los autores, su intencionalidad o la identificación de los agentes causantes de la conculcación como sucede en derecho interno. Tal efecto jurídico cobra similar vigor ante el incumplimiento del Estado por la acción u omisión de sus agentes cuando aquél se encuentra en la posición de garante<sup>27</sup>, pues para ello resulta suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención<sup>28</sup>, así como omisiones que hayan permitido la perpetración de violaciones.

Consideró además que la responsabilidad internacional también podría ser atribuida por actos de particulares en principio no imputable a los Estados Partes, debido a que éstos tienen obligaciones *erga omnes* (Cebada Romero, 2002) de respetar y hacer respetar las normas de protección, y de asegurar la efectividad de los derechos consagrados convencionalmente en toda circunstancia y respecto de toda persona<sup>29</sup>. Dichas obligaciones proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues ellas se manifiestan en la obligación positiva a cargo de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales, conforme al sentido desarrollado por la doctrina jurídica y particularmente por la teoría del *Drittwirkung* (Mijangos y González, 2007),

---

<sup>26</sup> Cfr. CrIDH, Caso de la Masacre de Mapiripán, *ob. cit.* párr. 110.

<sup>27</sup> Cfr. CrIDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello, *ob. cit.* párr. 113.

<sup>28</sup> Cfr. CrIDH, Caso 19 Comerciantes, Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 141; Caso Cantos, Sentencia de 28 de Noviembre de 2002, Serie C No. 97, párr. 28.

<sup>29</sup> Cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03, *ob. cit.* párr. 140.

teoría según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares<sup>30</sup>.

La obligatoriedad irrestricta en el cumplimiento del deber de respeto, en esta etapa de la Corte, se fundamenta en un escenario de precedentes provistos por la escena universal, el cual provee valiosos insumos para el estudio interpretativo sobre la materia. En tal sentido, acude (entre otros) a la Corte Internacional de Justicia en variados precedentes como el Relacionado con las acciones militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua vs Estados Unidos)<sup>31</sup>, o en la Opinión Consultiva sobre la Legalidad en la amenaza o empleo de armas nucleares<sup>32</sup>, para enfatizar el contenido y alcance de las obligaciones contraídas por los Estados en el derecho supranacional, tal como lo han reconocido otros organismos internacionales<sup>33</sup> demostrando la consolidación de *opinio juris communis* sobre el particular.

---

<sup>30</sup> CrIDH, Caso Bulacio, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párr. 111; Caso de las Penitenciarias de Mendoza, Medidas Provisionales, Resolución de 18 de junio de 2005; Caso de la Comunidad Kankuamo, Medidas Provisionales, Resolución de 5 de julio de 2004; Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, Medidas Provisionales, Resolución de 6 de marzo de 2003, Serie E No. 4; Caso de la Comunidad de Paz de San José Apartadó, Medidas Provisionales, Resolución de 18 de junio de 2002, Serie E No. 4.

<sup>31</sup> Cfr. CIJ, Caso Relacionado con las Acciones Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua vs Estados Unidos), Fondo, Fallo del 27 de junio de 1986.

<sup>32</sup> Cfr. CIJ, Legalidad de la Amenaza o Uso de las Armas Nucleares, Opinión Consultiva del 8 de Julio de 1996.

<sup>33</sup> Cfr. TEDH, Caso de Irlanda v. Reino Unido, Fallo del 18 de junio de 1978, párr. 239; Caso Willis v. Reino Unido, Fallo del 11 de Junio de 2002, párr. 39; Caso Petrovic v. Austria, Fallo del 27 de Marzo de 1998, párr. 30; Caso "Relativo a ciertos aspectos de la ley en el uso del lenguaje en la educación belga" v. Bélgica, Fallo del 23 de Julio de 1968, párr. 10. Cfr. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicación No. 211/98, Legal Resources Foundation v. Zambia, Decisión tomada en la 29 Sesión Ordinaria realizada en Tripoli, Libia, del 23 de abril al 07 de mayo de 2001, párr. 63. Cfr. T.P.I.Y, Juicio Chambre II: Fiscal v. Anto Furundzija, Fallo del 10 de diciembre de 1998, Caso No. IT-95-17/1-T, párrs. 137-146, 153-157. Cfr. CIJ, Aplicación de la Convención sobre la Prevención y Castigo a los Crímenes de Genocidio (Croacia v. Serbia), Fallo de Excepciones Preliminares, Informe de 1996, pág. 595; Las Reservas a la Convención sobre el Genocidio, Opinión Consultiva, Informe de 1951, pág. 15.

Tras aludir dichos compromisos, realiza un análisis a través del cual advierte la importancia de las obligaciones generales de carácter *erga omnes* existentes en el ámbito internacional, las cuales confinan características específicas de superioridad respecto de otras que comparten el mismo escenario, pues aquellas (presentes en tratados de derechos humanos) se identifican en muchos casos con el derecho de gentes (*ius cogens*), concepto que fue consagrado positivamente en el artículo 53 común a las Convenciones de Viena Sobre Derecho de los Tratados de 1969 y 1986, y cuyo tratamiento se abordó con respetado acierto por la CIJ en su célebre caso *Barcelona Traction* de 1970<sup>34</sup>; apreciaciones éstas que se encuentran ampliamente expuestas en algunos votos del Juez *Cançado Trindade*<sup>35</sup>.

De esta manera se puede concluir que el Estado puede restringir el cumplimiento de la obligación negativa de dos maneras: 1) mediante la manifestación de su autoridad a través de actos propios, y, 2) eventualmente tras la comisión de infracciones por particulares. Así, para el primero de los supuestos se entenderán comprometedoras las actuaciones o imprevisiones de cualquier órgano del poder público que resulten contrarias a la Convención, al igual que toda acción, omisión, o extralimitación en las funciones de los agentes del Estado aún cuando actúen en nombre propio. Por su parte, las transgresiones de particulares le son atribuibles a) cuando comporta el papel de garante; b) cuando los particulares han actuado con

---

<sup>34</sup> Cfr. CIJ, Caso Relativo a la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, (Bélgica v. España), Segunda Fase, Fallo del 05 de febrero de 1970.

<sup>35</sup> Cfr. CrIDH, Votos Razonados del Juez *Cançado Trindade* en *ob. cit.* Masacre de Mapiripán, Masacre de Pueblo Bello, Masacres de Ituango, Masacre de La Rochela, el Penal Miguel Castro Castro y Opinión Consultiva OC-18/03.

aquiescencia, connivencia o apoyo del aparato estatal o sus agentes, o finalmente c) cuando el Estado no ha atendido de manera eficaz la perpetración.

Cualquiera que sea la circunstancia de violación en casos específicos, al verificarse alguna de las anteriores condiciones el Estado se encuentra llamado a demostrar cuáles han sido las acciones que dentro de su estructura estatal se encuentran diseñadas para promover la protección de los derechos humanos, prevenir sus violaciones, atenderlas ante eventuales conculcaciones (investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables cuando a ello haya lugar) así como generar las respectivas medidas de reparación integral de acuerdo a estándares internacionales, como actos propios de la obligaciones positiva.

#### **1.1.1.2 Obligación de garantía**

Sobre la obligación de garantía la Corte ha establecido que la misma puede ser cumplida de diferentes maneras, bien sea en función del derecho específico que el Estado deba garantizar, o bien de las particulares necesidades de protección<sup>36</sup>. Por ello la segunda obligación general contemplada en el artículo 1.1 Convencional, conocida como de garantía o positiva, resulta ser, en cierta medida, un poco más amplia y compleja por la diversidad de medidas que en forma colectiva y a cargo de los Estados previene, así como por la manera en que debe ser implementada al interior de los ordenamientos; siendo ella una de las razones por las cuales, en

---

<sup>36</sup> Cfr. CrIDH, Caso Perozo, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párr. 298; Caso Anzualdo Castro, Sentencia de 22 de Septiembre de 2009, Serie C No. 202, párr. 62.

principio, dicha obligación sea considerada como de conducta, medio o comportamiento<sup>37</sup>.

Contrario sensu a la de respeto, para que la obligación positiva se materialice, el Estado debe ser proactivo en la implementación de un abanico amplio de acciones garantistas en diferentes escenarios. En los marcos del SIDH, esta situación no se corresponde de manera exclusiva con las medidas relativas a la cláusula de progresividad del artículo 26 Convencional, sino que además exige igual tratamiento para el caso de aquellos derechos que por su naturaleza requieren una adecuada organización del poder público para un goce real y efectivo, tal como sucede particularmente con los derechos concernientes a la igualdad o la justicia, concebidos en el cuerpo normativo del Pacto como garantías judiciales, protección judicial e igualdad ante la ley (artículos 8, 25 y 24 respectivamente), los cuales, en general, son el elemento fundamental en el cumplimiento del deber de atención en cuanto a investigación se refiere.

Más aún, existe un mayor nivel de exigencia en la implementación de mecanismos de garantía, en momentos en que el Estado considera necesario suspender o limitar el ejercicio de algunos derechos<sup>38</sup>, pues bajo tales condiciones los atributos recién indicados no podrán ser extraídos temporalmente del ordenamiento interno, y en la mayoría de los casos no serán objeto de restricción; lo

---

<sup>37</sup> Cfr. CrIDH, Caso Zambrano Vélez y otros, Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166, párr. 80; Caso Vargas Areco, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, párr. 75.

<sup>38</sup> Cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC-6/86, *ob. cit.*; Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8; y, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9.

que en su conjunto apunta a evitar que el poder político surque los senderos de la desigualdad, la discriminación o la adopción de medidas ilegales o arbitrarias<sup>39</sup> (O'Donnell, 2004).

En efecto, esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos<sup>40</sup>. Como parte de dicha obligación, el Estado se encuentra en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación<sup>41</sup>, pues lo decisivo es determinar si una violación ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente.

---

<sup>39</sup> Si bien los conceptos desigual, discriminatorio, ilegal y arbitrario guardan cierta relación, también previenen algunas diferencias entre sí. La igualdad se entiende básicamente como la distinción de trato formal o material, la cual, puede o no, constituir discriminación, pues toda distinción tendiente a proteger derechos vulnerables de ciertas comunidades no podrá entenderse discriminatorio. Por su parte, la discriminación se refiere a toda exclusión, restricción o privilegio que no cumpla con los requisitos de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad de forma que resulta contraria a la naturaleza de la justicia. Entre tanto el término ilegal se refiere a la falta de disposición legal o ante su existencia, a la adopción de medidas sin ajustarse a dicha normativa o al debido proceso; mientras que arbitrario es una acepción más cercana a la privación de la libertad, cuando ella no obedece a criterios razonables para la detención. Esta terminología ha sido desarrollada jurisprudencialmente por la CIDH y la CrIDH, así como por otros tribunales de protección de acuerdo a los análisis de proporcionalidad que proveen principalmente los artículos convencionales 27, 30 y 32 indicados anteriormente.

<sup>40</sup> Cfr. CrIDH, Caso Kawas Fernández, Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párr. 137.

<sup>41</sup> CrIDH, Caso Anzualdo Castro, *ob. cit.* párr. 62.

Por ello, al tratar la generalidad del deber de conducta es menester reconocer que el mismo implica la disposición del aparato estatal tendiente a: 1) prevenir violaciones a los derechos humanos, así como 2) atender cuando eventualmente éstas han ocurrido.

#### **1.1.1.2.1 Obligaciones de prevención.**

En lo referente a las obligaciones de prevención, interesa indicar que si bien éstas son las llamadas por excelencia a generar estadios culturales y sociales de promoción, respeto y reconocimiento de los derechos humanos al interior de los Estados, en la práctica no son enumerables y por consiguiente no sancionables en forma directa (similar efecto al comportado por las del desarrollo progresivo), a diferencia de las destinadas a la atención como se verá *infra*.

Un razonamiento en idéntico orden se puede notar en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, cuando manifiesta que

[...] el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos [...] [y por lo tanto] [n]o es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte<sup>42</sup>.

En cuanto a este tipo de obligaciones, hay que resaltar que será necesario diferenciar aquellas acciones instituidas al interior de un Estado para proteger o

---

<sup>42</sup> Cfr. CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *ob. cit.* párrs. 174 y 175.

abordar en forma general, determinado derecho, comunidad o situación, como política estatal (en directa relación al acápite presente), de las que son, o deben ser tomadas ante el inminente riesgo de violaciones particulares y previsibles, pues en tal caso se hablaría de maniobras correspondientes con la posición de garante que comporta el Estado, en los términos ya señalados cuando se abordó la obligación de respeto líneas atrás, siendo un ejemplo de ello las violaciones cometidas en centros carcelarios o de detención, o grupos socialmente vulnerables en situaciones de conflicto o tensiones internas.

#### **1.1.1.2.2 Obligaciones de atención.**

Las obligaciones de atención (en igual plano que las de prevención) se relacionan con todas aquellas medidas de diferente índole, destinadas a atender una violación o a corregir sus causas mediante el diseño, ejecución e implementación de diferentes acciones coordinadas de su política pública<sup>43</sup>, siempre que guarden un diálogo acorde con las obligaciones convencionales aún bajo el amplio margen de apreciación con que el Estado cuenta para ello (García San José, 2001), y que de manera concreta se identifican con investigar, identificar, enjuiciar y sancionar a los responsables de las agresiones<sup>44</sup>; por lo que a diferencia de aquellas preventivas, éstas han sido claramente definidas por el sistema interamericano y en consecuencia, su incumplimiento genera efectos justiciables o exigibles. Ha dicho la CrIDH que como consecuencia de la segunda obligación asumida por los Estados

---

<sup>43</sup> Cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC 18/03, *ob. cit.* párr. 172

<sup>44</sup> Cfr. CrIDH, Caso González y otras (Campo Algodonero), Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205 párr. 236.

Partes de la Convención, *se debe prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos*<sup>45</sup>.

#### **1.1.1.2.2.1 Obligación de investigar y sancionar**

De acuerdo a reglas del derecho internacional, la obligación de investigar, sancionar y reparar los daños ocurridos, se produce en el momento mismo en que se transgrede un deber de protección, pues claro parece, que en ausencia de afectaciones (violación a un derecho humano), no habría situaciones que investigar y en consecuencia, no sería necesario restablecer o reparar las secuelas de menoscabo alguno.

Al tratar la obligación de investigar separadamente del deber de reparar, resulta necesario advertir que bajo la doctrina universal y particularmente desde el enfoque dado por la jurisprudencia interamericana, aquella se fundamenta en el derecho a un recurso efectivo y el debido proceso, los cuales son los elementos necesarios para atender con debida eficacia el deber investigativo a cuenta del Estado, situación que además, es considerada como un derecho subjetivo de la víctima según exégesis de la doctrina regional<sup>46</sup>, aún en ausencia de toda acción legal iniciada por los particulares interesados.

---

<sup>45</sup> Cfr. CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *ob. cit.* párr. 166.

<sup>46</sup> A diferencia de la jurisprudencia universal o de la Corte Europea que considera separadamente los derechos a un recurso judicial y al debido proceso, la jurisprudencia de los órganos componentes del sistema interamericano tiende a calificar las violaciones del derecho a un recurso como violaciones de

Los derechos al recurso efectivo y a las garantías judiciales son tratados con relativa cercanía en la jurisprudencia del sistema regional, ya que tanto el primero como el segundo previenen la importancia de la existencia de un mecanismo jurisdiccional, siendo que la diferencia se encuentra marcada por el acento que a tal dispositivo le imprime el derecho a la protección judicial<sup>47</sup> (Rodríguez Rescia, 1998).

Si bien estos derechos complementarios son determinantes para la investigación y la sanción, no deben ser considerados únicamente como mecanismos destinados a la atención, pues como se verá a continuación, ellos cumplen funciones mucho más amplias en el extenso catálogo de estándares fijados para la protección de los derechos previstos en la Convención, ya que entre otras razones y al fin de cuentas, de acuerdo a la estructura convencional éstos hacen parte de los llamados derechos civiles y políticos y no corresponden orgánicamente a las obligaciones generales.

---

los artículos 8.1 y 25 en conjunto. En consecuencia, aunque la doctrina universal considera la investigación y la persecución penal de graves violaciones a los derechos humanos una obligación del Estado y no así un derecho de la víctima, la doctrina interamericana estima que la investigación y el castigo comportan un doble sentido: obligación exigible al Estado y un derecho subjetivo de la víctima y sus allegados. Cfr. CrIDH, Caso Blake, Sentencia de 24 de enero de 1998, Serie C No. 36, párrs. 96 a 97.

<sup>47</sup> Cuando el derecho a las garantías judiciales del artículo 8 convencional establece que [...] toda persona tiene derecho a ser oída [...], implícitamente marca un estándar mínimo de protección el cual parte indudablemente de la existencia de un recurso disponible al interesado para acudir a la justicia. Por su parte, el derecho a la protección judicial de que trata el artículo 25 del Pacto, imprime una característica particular a tal recurso cuando indica que el mismo deberá ser sencillo y rápido [...] que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente Convención. Dicha particularidad ha permitido que la Corte entienda que el artículo 25 protege esta clase de recurso y no cualquier otro, a pesar que en determinados momentos sea necesario protegerlos conjuntamente.

### **1.1.1.2.2.2 La naturaleza del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso**

En este punto debe hacerse una reflexión de carácter hermenéutico en cuanto a la naturaleza del derecho a un recurso efectivo que permita acceder a la justicia o iniciar cualquier tipo de procedimiento, sea éste judicial o administrativo, sancionatorio o de otra índole; así como al debido proceso.

Si bien, en teoría, el deber de investigar se encuentra en consonancia con aquellas obligaciones que en derecho internacional se reconocen como *secundarias*<sup>48</sup> (Perez Giralda, 2002), que se hacen exigibles al momento justo en que se transgreden las *primarias*<sup>49</sup> (Dworkin & Hart, 1997) las cuales dan lugar a discusiones sobre el principio-regla (Zagrebelsky, 2005), es necesario determinar si la implementación de recursos efectivos en el ordenamiento interno y la aplicación del debido proceso en los diferente escenarios procesales, se corresponde con una acción propia de atención, o si además de ello, tales elementos se erigen como mecanismos de prevención, pues no resulta aceptable considerar que éstos (recurso y debido proceso) se activan únicamente ante la configuración de una violación al derecho humano como se tratará *infra*, y por tal condición, desconocer que dichos mecanismos hacen parte importante de las normas primarias, dependiendo entonces de la esfera de acción a la que se adecúen en determinados momentos o al enfoque con que respondan ante casos particulares.

---

<sup>48</sup> Según la doctrina jurídica, por normas secundarias se entienden aquellas que se hacen exigibles al momento justo en que se transgreden las primarias como un efecto inmediato, por lo que generalmente se encuentran relacionadas con las destinadas a investigar o reparar.

<sup>49</sup> A su turno, las reglas primarias imponen deberes positivos (acciones) o negativos (omisiones), que de acuerdo a la Convención Americana, serían las de respeto y garantía de los derechos humanos.

Bajo tal razonamiento y para efectos prácticos, resulta valorable no perder de vista que este tipo de derechos se identifican con aquellos propios de la justicia, el debido proceso, así como la igualdad y no discriminación bajo ciertas circunstancias en los términos ya referidos con alguna anterioridad. De igual manera, parece útil reconocer que el análisis contencioso realizado a propósito de la violación a un derecho sustancial previsto por la Convención Americana, pero distinto a los aquí mencionados, generalmente se encuentra relacionado con la inobservancia a éstos (garantías judiciales y protección judicial), pues en un sinnúmero de casos la violación al debido proceso va de la mano, o es el corolario, de una inadecuada atención, por ejemplo, del menoscabo al derecho a la vida, a la libertad o a la integridad personal<sup>50</sup>.

Pero es igualmente cierto, que tales derechos son autónomos e independientes, y por tal razón, pueden ser desatendidos en forma primigenia, caso en el cual su inobservancia puede generar la violación a otros derechos relacionados con la libertad, la propiedad, la nacionalidad u otros, como se puede observar en los casos *Kimel vs Argentina*<sup>51</sup>, *Salvador Chiriboga vs Ecuador*<sup>52</sup> o *Ivcher Bronstein vs Perú*<sup>53</sup> por mencionar algunos. Así mismo los mecanismos que materializan estos derechos, en determinadas ocasiones requieren estar al alcance del individuo que pretende evitar afectaciones futuras, luego de la expedición de una norma discriminatoria,

---

<sup>50</sup> Son innumerables los casos en que se presenta este fenómeno. Para una referencia ampliada, Cfr. CrIDH, Caso Valle Jaramillo y otros, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192; Caso la Cantuta, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162.

<sup>51</sup> Cfr. CrIDH, Caso Kimel, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177.

<sup>52</sup> Cfr. CrIDH, Caso Salvador Chiriboga, Sentencia de 6 de mayo de 2008, Serie C No. 179.

<sup>53</sup> Cfr. CrIDH, Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74.

pues bajo tales supuestos, es necesario que ante la promulgación de una ley de no aplicación inmediata<sup>54</sup>, el Estado posea los dispositivos necesarios para que el interesado acuda a la judicatura en debida reclamación.

De lo anterior se deduce que los derechos al recurso efectivo y a la protección judicial contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención, comportan características de prevención y atención en los marcos ya indicados, y en consecuencia, previenen una condición *sui generis* bien sea de manera separada o mixta en ciertas oportunidades. Por lo tanto se trata de derechos de especial importancia pues las garantías judiciales junto a la protección judicial, tutelan todos los demás derechos de la persona (O'Donnell, 2004) con independencia a la esfera de acción a la que se circunscriban en determinados momentos.

La importancia del anterior análisis, incide en reconocer la exigencia a la que se aboca el Estado en la implementación de recursos efectivos al alcance de las personas sujetas a su jurisdicción, así como de garantizar el debido proceso en la sustanciación de todo tipo de procedimiento, pues ello corresponderá de igual manera al cumplimiento de obligaciones de primer y segundo nivel y por lo tanto representa un valor incalculable en los ordenamientos internos, dado que la existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos no sólo del Pacto,

---

<sup>54</sup> Según la Corte, son leyes de aplicación inmediata aquellas que menoscaban derechos humanos por su mera expedición. Cfr. CrIDH, Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A No. 14, párr. 41.

sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática contemporánea<sup>55</sup>, visto entonces como un deber general claramente establecido.

#### **1.1.1.2.2.3 Investigar, identificar, enjuiciar y sancionar.**

Ante ese contexto y al entrar en el análisis de la obligación propiamente dicha, la Corte entiende que los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, todo ello dentro de la obligación general estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción<sup>56</sup>.

En consecuencia, la materialización u operancia del deber de investigar comporta ciertas particularidades según el tipo de violación de que se trate, por cuanto ello determina en cabeza de quién radica la activación del recurso: Estado o víctima. Así, cuando la afectación se identifica con violaciones graves a derechos humanos<sup>57</sup> es un principio de derecho internacional que el Estado debe iniciar una investigación ex

---

<sup>55</sup> Cfr. CrIDH, Caso Palamara Iribarne, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 184; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, Sentencia de 01 de marzo de 2005, Serie C No. 120, párr. 75.

<sup>56</sup> Cfr. CrIDH, Caso de la Comunidad Moiwana, Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 142; y, Caso 19 Comerciantes, *ob. cit.* párr. 194.

<sup>57</sup> Es claro que en materia de derechos humanos, no existen diferencias de grado o importancia en cuanto al derecho vulnerado, pues todos se ubican en el mismo plano de protección. La expresión se refiere a la violación de aquellos derechos como la vida, el cual es prerrequisito necesario para el goce de todos los demás derechos, pero adicionalmente, aquellas violaciones que se dan en contextos de violaciones sistemáticas o particularmente preocupantes como masacres, desapariciones forzadas, torturas, ejecuciones sumarias, desplazamiento forzado, u otras de similar calado.

*officio* y sin dilación alguna, seria, imparcial y efectiva<sup>58</sup> que desemboque en procedimientos judiciales, que permitan la amplia participación de víctimas y familiares a fin de ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos, la sanción de los responsables, y la búsqueda de una justa compensación<sup>59</sup>.

Por ello la obligación de investigar ha de cumplirse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad<sup>60</sup>, por lo que ante supuestos de violación grave como se indicó, la activación del dispositivo recae indudablemente sobre el poder estatal.

Si bien el recurso efectivo es reconocido como una acción sencilla y rápida de carácter fundamentalmente judicial por medio de la cual se puede acudir en búsqueda de la justicia (*infra*), en lo atinente a las investigaciones de oficio (generalmente relacionadas con la esfera penal) es preciso registrar que la existencia de tal dispositivo connota, además, una clara relación frente a la tipificación de determinados delitos en el derecho interno de los Estados, pues ante la ausencia de un referente penal que se corresponda con los supuestos de hecho de una violación

---

<sup>58</sup> Cfr. CrIDH, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párr. 131.

<sup>59</sup> Caso Myrna Mack Chang, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párr. 157.

<sup>60</sup> Cfr. CrIDH, Caso Albán Cornejo, Sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C No. 171, párr. 62; Caso Zambrano Vélez y otros, Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166, párr. 120; y, Caso Cantoral Huamani y García, Sentencia de 28 de enero de 2008, Serie C No. 176.

en un caso particular, como por ejemplo la desaparición forzada<sup>61</sup>, resultaría impróspera cualquier investigación.

Contrario sensu, cuando la violación no encarna un agravio particularmente delicado, será obligación del Estado disponer de recursos eficaces y accesibles a los presuntos lesionados, aunque no a ejecutarlos, pues en estos casos los interesados son los llamados a accionar tales mecanismos<sup>62</sup>.

En síntesis la gran obligación del Estado en la materia discutida, se centra en la existencia de recursos efectivos y el cumplimiento del debido proceso legal internacional (bajo toda circunstancia y momento), siendo que la diferencia operacional de los mismos recae en quién deba accionarlos, lo cual implica distintos niveles de exigencia. Su efecto práctico repercute por un lado, precisamente en las acciones que debe tomar el Estado de manera general y frente a violaciones específicas, y por otro, ante el procedimiento internacional, por lo cual resulta necesario estudiar estos dos derechos de manera separada pese su cercanía.

---

<sup>61</sup> En casos de graves violaciones a derechos humanos, resulta necesario que dentro del ordenamiento penal se encuentren tipificados los delitos que se correspondan con la conducta desplegada. Por ejemplo, cuando en el caso colombiano la desaparición forzada no se encontraba codificada, resultaba difícil encausar adecuadamente las investigaciones criminales, pues ante la ausencia del tipo, la comisión de la conducta no prescribía consecuencia jurídica alguna contraria al establecimiento del derecho interno, resultando impróspera cualquier investigación. Cfr. CrIDH, Caso Caballero Delgado *ob. cit.* párr. 44.

<sup>62</sup> La actitud procesal del interesado es determinante para el agotamiento de los recursos en sede interna bajo el tipo de violaciones indicadas. Si la acción adecuada (efectiva) para la atención de una presunta violación llegase a caducar o prescribir sin que el alegado lesionado la agotara correspondiéndole hacerlo, en principio no podría acudir ante la protección del Sistema Regional pues en tal caso no se cumpliría lo dispuesto en el artículo 46.1 Convencional, a menos que se cumpla con uno de los requisitos del artículo 46.2 referentes a la inexistencia del debido proceso al interior del país, se haya impedido materialmente al interesado acudir a la justicia o haya retardo injustificado en la decisión de los mencionados recursos, cfr. CrIDH, Caso Salvador Chiriboga, Sentencia de 01 de marzo de 2005, Serie C No. 120; y, Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C No. 30.

#### **1.1.1.2.2.4 Recurso efectivo.**

El artículo 25 de la Convención Americana expresa:

##### *Artículo 25. Protección Judicial*

*1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

*2. Los Estados Partes se comprometen:*

*a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

*b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

*c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Caracterizado por su sencillez, rapidez y efectividad para contener violaciones a los derechos humanos y eventualmente prevenirlas, el recurso efectivo del artículo 25 es entendido como el derecho subjetivo de acción que regularmente se asocia al amparo u otros mecanismos expeditos como el habeas corpus<sup>63</sup> (O'Donell, 2004), que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos en las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la Convención. Su existencia no está determinada únicamente por la previsión constitucional o legal, o por su aceptabilidad formal o general al interior de los ordenamientos, sino que requiere ser realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla, por lo tanto no pueden considerarse efectivos

---

<sup>63</sup> La Corte ha considerado que dada la importancia de los recursos de hábeas corpus y amparo el artículo 27.2 convencional prohíbe suspenderlos, pues además son la base para preservar la legalidad en una sociedad democrática. Cfr. CrIDH, Caso Tibi, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C No. 114, párr. 128; Caso Durand y Ugarte, Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68, párr. 106.

aquellos recursos que por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un asunto dado, resulten ilusorios<sup>64</sup>, pues debe brindar la posibilidad real de interponer acciones que permitan alcanzar la protección judicial requerida<sup>65</sup>.

A pesar de lo anterior, su cumplimiento no se agota con la existencia de los derroteros mencionados. El Tribunal regional ha señalado que en todos los ordenamientos domésticos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en cada situación, pues en casos específicos en los que determinado mecanismo no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo<sup>66</sup>; de igual manera, cabe la posibilidad de que todos los dispositivos disponibles en el derecho interno puedan, en determinadas circunstancias, satisfacer de una manera colectiva los requerimientos establecidos en el artículo 25 de la Convención, incluso si ninguno de ellos en lo individual cumple de una manera integral con dichas disposiciones<sup>67</sup>.

Tras advertir la existencia de los supuestos anteriores, la jurisprudencia del sistema interamericano en uso paulatino del artículo 8 de la Convención, ha reconocido algunas acciones como válidas para la materialización de este derecho, entre las que se cuentan los mecanismos propios de la jurisdicción administrativa en asuntos relacionados con restricciones aplicadas por el Estado en determinadas

---

<sup>64</sup> Cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87, *ob. cit.* párr. 23.

<sup>65</sup> Cfr. CrIDH, Caso Acosta Calderón, Sentencia de 24 de Septiembre de 2009, Serie C No. 204, párr. 92; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *ob. cit.* párr. 75.

<sup>66</sup> Cfr. CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *ob.cit.* párr. 64.

<sup>67</sup> Cfr. CrIDH, Masacre de Ituango, *ob. cit.* párr. 288. Cfr. TEDH, Caso Öneriyildiz v. Turquía, No. 48939/99, Fallo de junio 18 de 2002, párr. 100.

materias (por ejemplo en procesos de expropiación<sup>68</sup>), o las acciones de naturaleza constitucional para enjuiciar normas contrarias al Pacto<sup>69</sup>; dispositivos que por su naturaleza, al igual que los recursos expeditos (*supra*), se encuentran caracterizados por el derecho subjetivo que contienen y en tal sentido, quedan a disposición de ser activados por el interesado.

Por el contrario cuando se trata de violaciones graves a los derechos humanos en la forma ya tratada *supra*, los recursos recién señalados carecen de eficacia pues el procedimiento llamado a prosperar en la mayoría de los casos es el de la justicia penal ordinaria, independiente de si los causantes de las conculcaciones son particulares o agentes del Estado. Ha manifestado la Corte que en los casos en que se ven involucrados representantes estatales, carecen de pertinencia procedimientos relacionados con la justicia penal militar, aquellos de carácter disciplinario ordinario, o de tipo administrativo, pues por regla general estos medios no están llamados a cumplir con los estándares fijados por el Sistema Interamericano<sup>70</sup>, ya que en tratándose de infracciones inadmisibles, aún los procesos cursados ante la jurisdicción administrativa desvirtúan el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por la violación a derechos humanos, dado que las decisiones arraigadas en esta sede atienden a teorías como el *daño antijurídico* y, en cualquier caso, no generan fielmente reconstrucción de la verdad histórica (Saffon & Uprimny, 2007).

Así mismo, la Corte Interamericana considera que bajo supuestos fácticos de graves lesiones, el derecho a un recurso efectivo no se limita a las acciones

---

<sup>68</sup> Cfr. CrIDH, Caso Salvador Chiriboga, *ob. cit.*

<sup>69</sup> Un claro ejemplo de este tipo de recursos se observa en el ordenamiento constitucional colombiano con la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

<sup>70</sup> Cfr. CrIDH, Caso de la Masacre de la Rochela, *ob. cit.* párrs. 199, y 217 a 225.

promovidas por la víctima o sus derechohabientes, sino que comprende también un derecho a que el Estado investigue violaciones de los derechos humanos y, en la medida de lo posible, sancione penalmente a sus autores (O'Donnell, 2004).

#### **1.1.1.2.2.5 Debido proceso.**

En lo relacionado con este derecho, la Corte observa que la expresión garantías judiciales *strictu sensu*, se refiere a los medios procesales que sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o ejercicio de un derecho, vale decir, los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia<sup>71</sup>.

El artículo 8 de la Convención Americana señala:

#### Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (Acentos propios)
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
  - a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
  - b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
  - c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
  - d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

---

<sup>71</sup> Cfr, CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87, *ob. cit.* párrs. 27 y 28.

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Como se desprende, este artículo previene un amplio conjunto de garantías que deben ser observadas durante la ejecución de todo procedimiento con independencia a la instancia del poder público en la que se desarrolle. Él deriva así mismo una amplia carga proteccionista en relación con la sustanciación de causas penales (numerales 2, 3, 4 y 5), postura que va de la mano con las garantías propias de carácter procesal contenidas en el derecho a la libertad personal del artículo 7 convencional<sup>72</sup>, por la importancia del postulado que se debate: la libertad (O'Donnell, 2004); estándares que según criterios relativamente recientes de la jurisprudencia regional, podrán ser aplicados igualmente en procedimientos sancionatorios de índole administrativo<sup>73</sup>, en los que se deberán observar los elementos que componen el debido proceso convencional general a saber: *a) derecho de defensa (ser oído); b)*

---

<sup>72</sup> Artículo 7.5 y 7.6 de la CADH

<sup>73</sup> Cfr. CrIDH, Caso Baena Ricardo Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, párr. 106.

*debido proceso* (debidas garantías o defensa); c) *juez natural* (tribunal competente, independiente e imparcial); y, d) *plazo razonable*.

Tales prerrogativas fueron advertidas con mayor claridad en la sentencia de fondo en el caso Baena Ricardo contra Panamá, la que marcó un hito en la interpretación de las garantías que deben surtirse en asuntos de carácter sancionatorio, independiente de si se trata de un proceso penal o no, pues a propósito, el debate fáctico del asunto referenciado giró en torno a la aplicación de normas con fines de destitución laboral de 270 empleados<sup>74</sup>. Esta postura es igualmente reflejada en el caso Ricardo Canese contra el Paraguay<sup>75</sup>, en el cual se aplica una medida restrictiva impidiendo la salida del país al señor Canese Krivoshein, situación que es considerada como sancionatoria. En ambos casos la Corte indicó que *las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas[,] [pues] [u]nas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita*.

Si bien los estándares indicados se produjeron bajo el contexto analítico sobre la expedición y/o aplicación de normas violatorias del principio de Legalidad y de Retroactividad del artículo 9 convencional, ello no es óbice para que dichos derroteros puedan ser aplicados al campo de las garantías del artículo 8, pues de la práctica de los Estados se desprende la existencia de normas administrativas de carácter sancionatorio, que se aplican mediante procedimientos administrativos o

---

<sup>74</sup> Ibid, párr. 88.

<sup>75</sup> Cfr. CrIDH, Caso Ricardo Canese, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 176.

bajo la jurisdicción administrativa como sucede en el campo de la inmigración<sup>76</sup>. A pesar de ello, habrá que analizar con extremo cuidado las características particulares del caso al que se pretenda dar aplicación de estándares más elevados, pues es incipiente la producción sobre la materia y por tal razón dichos pronunciamientos no se pueden considerar precedentes decantados y en consecuencia vinculantes en forma general.

De cualquier manera, a pesar de lo prolífica jurisprudencia universal y regional en torno a cada una de las posibles situaciones en que opera este derecho, resulta útil realizar una enumeración de los diferentes factores que inciden su desarrollo: a) el derecho a ser oído públicamente por un juez competente, independiente e imparcial en el campo de tribunales ordinarios (la competencia del tribunal, la independencia del tribunal, la publicidad del proceso, la independencia e imparcialidad del Ministerio Público); b) los tribunales especiales y militares; c) la presunción de inocencia; d) la exclusión de confesiones y declaraciones involuntarias; e) la asistencia letrada (durante el interrogatorio, derecho a defensor de elección por el procesado, derecho a un defensor de oficio, derecho a comunicarse con su defensor, derecho a representación eficaz, derecho a defenderse personalmente); f) el derecho al tiempo y a los medios necesarios para preparar la defensa (el derecho a ser informado de los cargos, el derecho al tiempo adecuado para la preparación de la defensa, el derecho a los medios adecuados para la preparación de la defensa); g) el derecho a

---

<sup>76</sup> En materia de inmigración, la Corte no ha tenido la oportunidad de pronunciarse por vía contenciosa en relación a un asunto particular, pero existen precedentes jurisprudenciales de la CIDH sobre la materia, pues tal fenómeno es una realidad mundial que no escapa a la situación americana, con un particular acento en el caso estadounidense. Cfr. CIDH, Informe No. 78/09, Petición 478-05, Admisibilidad, Migrantes indocumentados, residentes legales y ciudadanos estadounidenses víctimas de vigilantes anti-inmigrante, 5 de agosto de 2009.

presentar testigos y contrainterrogar testigos de cargo (la igualdad de las partes, el derecho a hallarse presente, el derecho a un intérprete, el derecho de apelación); h) el derecho de la persona a ser oída sin demora; i) el principio de legalidad; j) el *non bis in idem*; k) procedimientos relativos a la modificación de una sentencia; y, l) el derecho de ciertas comunidades a un trato especial, como es el caso de los adolescentes infractores, el derecho de los niños y niñas, el derecho de los afrodescendientes, de los indígenas o de los inmigrantes (O'Donnell, 2004; Rodríguez Rescia, 1998).

Al tener en cuenta que el enfoque a las garantías judiciales obedece al deber de investigar, en el marco de las obligaciones de atender, resulta necesario realizar algunas observaciones generales en lo relacionado al juez natural y el plazo razonable, pues éstos representan una importancia significativa tras la búsqueda de la verdad o la justicia por parte de los Estados en casos de graves violaciones a los derechos humanos, ante su compromiso con los artículos 8 y 25 convencionales.

#### **1.1.1.2.2.5.1 Juez natural.**

El juez natural ha sido tema de interesantes disertaciones, a propósito de la finalidad de los tribunales especiales cuando adelantan investigaciones atañidas con violaciones graves a los derechos humanos, tal como sucede con la justicia penal militar<sup>77</sup>. De igual manera ha sido objeto de análisis ante la determinación de los

---

<sup>77</sup> Para una mejor referencia, ver las sentencias de fondo relacionadas con los casos colombianos: Las Palmeras, 19 Comerciantes, Masacres de Mapiripán, Masacres de Ituango, Masacre de Pueblo Bello, Masacre de la Rochela y Escué zapata.

derechos del niño<sup>78</sup>, o en aspectos relacionados con los derechos de los inmigrantes<sup>79</sup>, por ejemplo.

Generalmente, el concepto de juez natural se refiere a la obligación de adelantar procedimientos ante tribunales constituidos previamente por la ley, debidamente investidos para la determinación de derechos y obligaciones demandados ante su conocimiento. Tal condición previene el cumplimiento de al menos dos requerimientos: a) que el juez se encuentre preestablecido por la ley<sup>80</sup> con la asignación de competencias para el tratamiento de determinados derechos, y b) que dichas competencias sean legítimamente adjudicables<sup>81</sup>, para lo cual resulta importante referirse a los procesos ante fueros castrenses o de carácter disciplinario.

En la sentencia de fondo en el caso relacionado con la Masacre de Mapiripán contra Colombia, la Corte reiteró con respecto a la justicia penal militar que en un Estado democrático de derecho dicha jurisdicción ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con las funciones que la ley asigna a las fuerzas militares. Por ello, sólo se debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia

---

<sup>78</sup> Cfr. CrIDH, Caso Molina Theissen, Sentencia de 4 de mayo de 2004, Serie C No. 106; Caso Servellón García, Sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C No. 152; Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17.

<sup>79</sup> Cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC-16/99, *ob. cit.*

<sup>80</sup> Existen excepciones en casos relativos a procesos de justicia transicional como ha ocurrido con las normas que crearon y regulan el ejercicio del TPIR, o en casos recientes con la Ley de Justicia y Paz para el caso colombiano.

<sup>81</sup> La competencia no queda corroborada por la naturaleza de la norma o su existencia en el mundo jurídico, sino que los funcionarios encargados de sustanciar determinados derechos deben cumplir con requerimientos especiales. Un ejemplo claro se encuentra en relación con los derechos de los niños, pues las Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores de la ONU conocidas como Reglas de Beijing de 1985, exponen la necesidad de cumplir requisitos más elevados a los funcionarios que determinan los derechos de esta población, preceptos que aún pertenecientes al campo del *soft law*, han sido acogidos por la Corte Interamericana en la sustanciación de estos derechos, como se desprende de la Opinión Consultiva OC-17/02.

naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar<sup>82</sup>, entre los cuales bajo ninguna circunstancia han de suscribirse los relacionados con graves violaciones a los derechos humanos.

Mediante un pronunciamiento anterior contra el mismo Estado, ya había recalcado que la jurisdicción militar reserva su aplicación a los militares que hayan incurrido en delito o falta dentro del ejercicio de sus funciones y bajo determinadas condiciones, por lo que cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y a fortiori, el debido proceso, el cual a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia<sup>83</sup>.

A su turno, cuando se trata de procedimientos disciplinarios ordinarios ocurre una situación similar, pues según la jurisprudencia, una investigación de tal naturaleza tiende a la protección de la función administrativa y la corrección y control de los funcionarios públicos, por lo que puede complementar pero no sustituir a cabalidad la función de la jurisdicción penal en casos graves de violaciones a derechos humanos<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> CrIDH, Caso de la Masacre de Mapiripán, *ob. cit.* párr. 202; Caso 19 Comerciantes, *ob. cit.* párr. 165.

<sup>83</sup> Cfr. CrIDH, Caso Cantoral Benavides, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párr. 112; y, Caso Castillo Petrucci y otros, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52, párr. 128.

<sup>84</sup> CrIDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello, *ob. cit.* párr. 203.

### **1.1.1.2.2.5.2 Plazo razonable.**

Por su parte, el plazo razonable se refiere al lapso perentorio, prudente y necesario, comprendido entre, la iniciación de una causa o el conocimiento de un hecho objeto de investigación por el poder público y/o el inicio de los procedimientos judiciales por parte de la víctima tendientes a restablecer derechos, y el momento en que se resuelve materialmente la situación.

La sentencia de fondo, reparaciones y costas sobre el caso Genie Lacayo vs Nicaragua<sup>85</sup>, determinó en forma general el límite de 5 años como plazo suficiente para la sustanciación de procesos en sede interna<sup>86</sup> y fijó elementos de interpretación respecto del cumplimiento de tal estándar en un caso específico, tras observar que para ello es necesario tener en cuenta tres elementos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales<sup>87</sup>.

En relación con la complejidad, resulta preciso observar el nivel de dificultad de los distintos asuntos que han originado afectaciones a la persona, pues no será lo mismo investigar la ocurrencia de una masacre en principio atribuible a terceros

---

<sup>85</sup> Cfr. Cridh, Caso Genie Lacayo, *ob. cit.* párr. 77.

<sup>86</sup> Este lapso varía según el derecho de que se trate, pues existen diversas situaciones en las que un periodo considerablemente inferior podrá ser irrazonable. Por ejemplo, la privación de la libertad que exceda determinadas horas podrá convertirse en arbitraria y traspasar el límite de lo permitido; de otro lado actuaciones ante autoridades administrativas también se deberán ajustar a plazos infinitamente inferiores, los cuales se adecuarán a cada caso específico; así mismo será posible que ante instancias contencioso administrativas el periodo deba ser menor. Una mejor referencia podrá ser abordada en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, Washington D.C.

<sup>87</sup> En idéntico sentido se ha pronunciado el TEDH en los Casos Ruiz Mateos v. España, Fallo del 23 de junio de 1993, Serie A No. 262, párr. 30; y, Motta v. Italia, Fallo del 19 de febrero de 1991, Serie A No. 195-A, párr. 30.

particulares con apoyo de agentes del Estado, bajo contextos de inoperancia de la justicia y falta de independencia del poder jurisdiccional, a las averiguaciones relacionadas con la privación arbitraria de la libertad personal, o al reconocimiento de ciertos derechos económicos sociales y culturales.

A su turno, habrá momentos en los cuales la actividad procesal del interesado es determinante para la activación de los recursos, el impulso procesal de las causas y su consecuente solución de fondo, mientras que en otras circunstancias esta condición pierde importancia, como sucede ante hechos que requieren ser investigados por decisión estatal, situaciones en las cuales la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado y no depende de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, o de la aportación privada de elementos probatorios<sup>88</sup>.

Respecto del tercer elemento, será necesario observar y analizar la conducta de las autoridades desde la comisión de los actos violatorios, lo cual implica revisar en detalle el desarrollo procesal, así como la identificación de todas las actuaciones realizadas desde que el Estado conoció de las infracciones, con el ánimo de determinar si en el caso objeto de estudio éstas han sido asumidas en forma dilatoria o con poca seriedad<sup>89</sup>, pues habrá que tener en cuenta que los artículos 8 y 25 de la Convención concretan, con referencia a las actuaciones y omisiones de los órganos

---

<sup>88</sup> Cfr. CrIDH, Caso Baldeón García, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr. 93.

<sup>89</sup> En el caso de la Masacre de Ituango contra Colombia la Corte manifestó que la negligencia de las autoridades judiciales encargadas de examinar las circunstancias de los actos lesivos, mediante la recolección oportuna de pruebas in situ, no puede ser subsanada con las tardías diligencias probatorias iniciadas en las investigaciones, pues tales insuficiencias pueden ser calificadas como graves faltas al deber de investigar los hechos ocurridos, y en consecuencia desconocen la efectiva determinación de éstos. Cfr. CrIDH, Caso de las Masacres de Ituango, *ob. cit.* párr. 316.

judiciales internos, los alcances del principio de generación de responsabilidad por los actos de cualquiera de los órganos del Estado<sup>90</sup>.

De acuerdo al anterior análisis, se entiende que la obligación de investigar debe aportar valiosos insumos para la satisfacción de las víctimas, tras la consecución de la verdad histórica y la sanción a los responsables de las alegadas violaciones cuando se trata de aquellos casos graves. Bajo otros supuestos, el aparato estatal mediante su conducta debe amparar materialmente al afectado, pues al establecer la responsabilidad internacional del Estado con motivo de la violación a los derechos humanos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, un aspecto sustancial de la controversia ante la Corte no es si en el ámbito interno se emitieron sentencias o se llegó a acuerdos conciliatorios por responsabilidad administrativa de un órgano estatal, o civil entre particulares, sino si los procesos internos permitieron que se garantizara un verdadero acceso a la justicia conforme a los estándares previstos en el citado instrumento.

Por ello, el derecho a las garantías judiciales no se agota con el trámite de procesos internos, pues el mismo exige intrínsecamente que se asegure el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares, a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y sancionar a los responsables en un tiempo razonable cuando sea su caso<sup>91</sup>, pues bajo cualquier supuesto de violación, la debida diligencia exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue,

---

<sup>90</sup> Cfr. Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales), Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr. 220; Caso Ximenes Lopes, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párr. 173.

<sup>91</sup> Cfr. CrIDH, Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *ob. cit.* párr. 66; Caso 19 Comerciantes, *ob. cit.* párr. 188.

pues de otro modo, la investigación no es efectiva en los términos de la Convención<sup>92</sup>.

Por último debe reconocerse que en el campo de las obligaciones de medio (concepto cercano al deber de investigar), la “*debida diligencia*” implica una complejidad tal, que aún cuando su incumplimiento no se demuestra por la mera disposición de que un derecho haya sido violado<sup>93</sup>, a efectos de la determinación de responsabilidad internacional de los Estados Partes, resulta necesario el cumplimiento de un estándar bastante elevado o de diligencia máxima regida por las consideraciones expuestas, de forma tal que el aforismo *obligación de comportamiento*, resulta bastante minimizado en la esfera del Sistema Regional.

### **1.1.2 Obligación de reparar**

Convencionalmente, la obligación de reparar deviene del artículo 63.1 que expresa:

#### Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Tal como sucede con las otras materias sujetas a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y dirimidas por ésta, la de las reparaciones

---

<sup>92</sup> Cfr. CrIDH, Caso Gómez Palomino, Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 80.

<sup>93</sup> Cfr. CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *ob. cit.* párr. 175.

asiente un fuerte contenido de precedente jurisprudencial, arraigado en un principio, en decisiones tomadas por tribunales internacionales como en el caso *Factory at Chorzow*<sup>94</sup> fallado por la otrora Corte Permanente de Justicia Internacional, o en la Opinión Consultiva sobre *Reparations for Injuries in the Service of the United Nations*<sup>95</sup> de la CIJ así como en precedentes del Tribunal Europeo; y en postrimería, a partir del desarrollo emitido bajo sus propios antecedentes<sup>96</sup>.

Al igual que la obligación de investigar, la de reparar se genera ante el incumplimiento general y primario de proteger los derechos humanos como se señaló al inicio de las obligaciones de garantía, y por tal razón, la misma se rige en todos sus aspectos por el derecho internacional, es decir, que los tribunales encargados de fijarla tendrán en cuenta su alcance, naturaleza, modalidades de cumplimiento, así como la determinación de los beneficiarios, nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado invocando para ello disposiciones de su derecho interno, pues la finalidad de estas medidas es trasladar a la víctima al estado anterior a la conculcación o en su defecto hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas (García Ramírez, 2005).

Ha decantado la Corte que la reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido, desde el enfoque de la *restitutio in integrum*, lo

---

<sup>94</sup> Cfr. CPJI, Caso Relativo a la Fábrica de Chorzow (Solicitud de Indemnización) Fallo de Jurisdicción o Competencia No. 8, 1927, Serie A No. 9, pág. 21, y Fallo de Mérito o Fondo No. 13, 1928, Serie A No. 17, pág. 29.

<sup>95</sup> Cfr. CIJ, Reparaciones por Lesiones Sufridas en el Servicio de Naciones Unidas, Opinión Consultiva, Abril 11 de 1949, pág. 184.

<sup>96</sup> Cfr. CrIDH, Caso Neira Alegría y otros, Sentencia de 19 de septiembre de 1996, Serie C No. 29, párr. 36; Caso Garrido y Baigorria, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C No. 39, párr. 40.

cual incluye la indemnización por daños materiales, la compensación en equidad del daño moral, las medidas de satisfacción, las garantías de no repetición y otras más que imprimen un valor cualitativamente ejemplificante (Saavedra Alessandri, 2004).

Las referidas consideraciones han permitido que la Corte ordene medidas de reparación distintas a lo económico, que no solo repercuten sobre las víctimas directas e indirectas de las violaciones ocurridas, sino que inciden en el colectivo social como se deriva de ciertas acciones fijadas en el marco de las garantías de no repetición. Para ello se debe tener en cuenta tanto los sufrimientos y las aflicciones causadas a las víctimas directas y sus allegados, así como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, lo cual puede hacerse de dos maneras: la primera mediante el pago de una cantidad de dinero y la segunda mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, y del compromiso con los esfuerzos tendientes a que situaciones similares no vuelvan a ocurrir, que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas así como el reconocimiento de su dignidad<sup>97</sup>.

En el marco de éstas, la Corte Interamericana ha fijado acciones variadas tendientes a revertir o compensar las violaciones y a suprimir las fuentes del menoscabo, por medio de maniobras como la investigación y sanción adecuada a los responsables de las violaciones<sup>98</sup>; la realización de actos públicos de

---

<sup>97</sup> CrIDH, Caso Caesar, Sentencia 11 de marzo 2005, Serie C No. 123, párr. 125; y, Caso Huilca Tecse, Sentencia de 03 de marzo de 2005, Serie C No. 121, párr. 96.

<sup>98</sup> Cfr. CrIDH, Caso Carpio Nicolle, Sentencia de 22 de noviembre 2004. Serie C No. 117, párr. 128; y, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, *ob. cit.* párr. 261.

reconocimiento de responsabilidad y ofrecimiento de disculpas por tales hechos<sup>99</sup>; la construcción de monumentos, plazas, parques, escuelas y otras similares<sup>100</sup>; la fundación de organizaciones para la promoción y protección a derechos humanos<sup>101</sup>; la formación de comisiones temporales de seguimiento al cumplimiento de las sentencias<sup>102</sup>; la disposición de medidas sociales, médicas, educativas, de salud, de seguridad y otras tendientes a proteger a grupos poblacionales afectados<sup>103</sup>; la capacitación en derechos humanos a miembros de la fuerza pública y funcionarios estatales como política de Estado<sup>104</sup>; el ajuste de determinada normatividad interna a los estándares previstos por la CADH<sup>105</sup>; entre otras.

### **1.1.3 Deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno**

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha querido dar una importancia significativa a la obligación derivada del contenido citado en el artículo 2 de la Convención, aunque la interpretación prevista sobre dicha regla sea bastante consecuente con su contenido literal, tras entender que la aplicación de este artículo coadyuva o, en el mejor de los casos, materializa el cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 1.1.

---

<sup>99</sup> Cfr. CrIDH, Caso Kawas Fernández, *ob. cit.* párr. 202.

<sup>100</sup> Cfr. CrIDH, Caso La Cantuta, *ob. cit.* párr. 236.

<sup>101</sup> Cfr. CrIDH, Caso Aloeboetoe y otros, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Serie C No. 15, párr. 103.

<sup>102</sup> Cfr. CrIDH, Caso de la Masacre de Mapiripán, *ob. cit.* párr. 315.

<sup>103</sup> Caso del Penal Miguel Castro Castro, *ob. cit.* párr. 448.

<sup>104</sup> Cfr. CrIDH, Caso de las Masacres de Ituango, *ob. cit.* párr. 409.

<sup>105</sup> Cfr. CrIDH, Caso González y otras (Campo Algodonero), *ob. cit.* párrs. 497, 513, 521 y 526.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos en su artículo 2 indica:

#### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Internos

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Tal mandato involucra la implementación de medidas de diferente naturaleza. En consecuencia, por una parte advierte la necesidad de introducir normas y el desarrollo de prácticas conducentes al efectivo cumplimiento de las garantías previstas en la Convención, mientras que por otra implica la supresión de reglas y conductas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a dichas garantías<sup>106</sup>.

Obsérvese que el mandato general impuesto por este artículo no se refiere en forma exclusiva a la norma jurídica, si no que por el contrario alude a cualquier acción que el Estado adopte en su ordenamiento estatal. Tampoco enfatiza o restringe el tipo de medida, es decir, se trata indistintamente de cualquier mecanismo destinado a prevenir, atender, investigar, sancionar o reparar en forma individual o en conjunto, entre las cuales bien se incluyen las de tipo estructural, social o cultural (normas jurídicas, sociales o culturales).

Éstas no solo deberán atender la relación entre el Estado y las personas sujetas a su jurisdicción, sino que sus efectos han de proyectarse más allá de la relación entre el poder público o sus representantes y los individuos, tras recoger y cumplir la obligación positiva del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para

---

<sup>106</sup> Cfr. CrIDH, Caso Lori Berenson, Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C No. 119, párr. 219; Caso Instituto de Reeducción del Menor, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 206.

asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones entre los particulares como se subrayó *supra*, las cuales patrocinan el cumplimiento de las obligaciones *erga omnes* y en consecuencia la garantía del efecto útil de los tratados sobre derechos humanos<sup>107</sup>; es decir, que el respeto por estos derechos al interior del Estado Parte debe guiar toda conducta, no solo la del Estado y sus representantes, sino de las personas del común en sus relaciones cotidianas.

En el voto razonado sobre la Masacre de Mapiripán, el Juez *Cançado Trindade* valora la importancia de esta norma en el cuerpo de la Convención Americana, pues entiende que así como la existencia de una ley manifiestamente incompatible con la Convención acarrea per se una violación de ésta (bajo el deber general de su artículo 2, de armonización de la normativa de derecho interno), la falta de medidas positivas de protección –inclusive de carácter preventivo– acarrea per se una violación de la CADH en los términos del artículo 1.1<sup>108</sup>. Esta situación ha sido reconocida en otras oportunidades por la Corte Interamericana, tras entender adicionalmente que el menoscabo a los deberes generales no se encuentra subsumido en violaciones individuales de derechos específicos a la luz del Pacto, sino que más bien aquel se suma a dichas infracciones<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Cfr. CrIDH, Caso Cantos, *ob. cit.* párr. 59; Caso Hilarie, Constantine y Benjamin y otros, Sentencia de 21 de junio de 2002, Serie C No. 94, párr. 213.

<sup>108</sup> CrIDH, Caso de la Masacre de Mapiripán, *ob. cit.* Voto Razonado Juez Cançado Trindade, párr. 6.

<sup>109</sup> Cfr. CrIDH, Caso Cinco Pensionistas, Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C No. 98; Caso Baena Ricardo y otros, *ob. cit.*; Caso Castillo Petruzzi y otros, *ob. cit.*

## 1.2 Conclusión

Los deberes internacionales que sobre derechos humanos han adquirido los Estados, se fundamentan en la obligación negativa de respeto y la positiva de garantía, que para el caso de la Convención Americana se encuentran consignadas en el artículo 1.1. Ellas han sido igualmente establecidas en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (preámbulo) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 2), siendo que la diferencia entre el Pacto de San José de Costa Rica y a Carta de Derechos Humanos<sup>110</sup> está determinada por la exigibilidad que representó en el momento histórico de su creación, aunque en la actualidad esta última es considerada por los órganos internacionales competentes, manifestaciones del derecho internacional consuetudinario.

El desarrollo jurídico de tales compromisos, ha trasegado en dirección de ratificar su importancia en el cumplimiento efectivo de todos los derechos consagrados en el cuerpo normativo de los respectivos tratados como la CADH, pues por una parte previene las obligaciones de prevenir y atender, las cuales se cumplen mediante la implementación de diferentes acciones a cargo del Estado (no solo legales sino de alcance político, social o cultural), y por otra, reclama su incumplimiento por medio de la responsabilidad internacional de los Estados infractores, a través de un entendimiento *sui generis* sobre la responsabilidad en los marcos de los Sistemas de Protección.

---

<sup>110</sup> Se conoce como Carta de Derechos Humanos, conjuntamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDCP y el PIDESC.

Dicha exigencia reivindica las obligaciones de adoptar disposiciones de derecho interno del artículo 2 y el de las reparaciones previstas en el artículo 63.1 convencional, que en el ámbito internacional han permitido grandes avances en la protección a los derechos humanos en ciertos aspectos, pero latentes preocupaciones en otros, como se refleja en las violaciones de tipo sistemático a derechos humanos relativas al caso colombiano, sin que el amplio alcance interpretativo y la intervención internacional haya sido determinante para corregir las causas de las conculcaciones cuando provienen del Estado.

Así las cosas, el análisis de las obligaciones generales realizado por la Corte IDH va más allá de la interpretación judicial. Si bien dichos estándares obedecen rectoralmente a consideraciones de tipo jurídico, ello no desestima la fuerza con la que traza la conducta ideal del aparato estatal en relación con los individuos sujetos a su jurisdicción, pues como bien se nota en diferentes momentos, las directrices jurídicas y convencionales no se dirigen exclusivamente a la adecuación normativa de los ordenamientos jurídicos o al cumplimiento de obligaciones gaseosas, sino que trascienden a la ejecución de acciones de otro tipo, como se analizará en el capítulo siguiente.

## 2. CAPITULO SEGUNDO

### OBLIGACIONES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 2.1 Introducción

En la ilación que conduce a demostrar la relación entre las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, contenidas particularmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (vistas desde el enfoque jurídico con el que fueron abordadas en el capítulo anterior), y la implementación de políticas públicas al interior de los ordenamientos como un elemento esencial y necesario para su efectivo cumplimiento, ha de iniciarse por el reconocimiento teórico tendiente a construir una noción general que responda a la inquietante y recurrente expresión *política pública*, junto a sus componentes característicos en el espeso mar de acepciones que intentan acercar un criterio sobre el particular, fundamentalmente desde un escenario de la Ciencia Política. Posteriormente, será oportuno realizar una aproximación conceptual al campo de los derechos humanos, e identificar la injerencia o trascendencia de aquellos compromisos en la elaboración de dichas políticas, tras el resultado de la revisión pausada a los pronunciamientos de los organismos supranacionales sobre el cumplimiento obligacional.

Por lo tanto, al adentrar en los terrenos de la política pública, es adecuado dejar presente que la misma se origina paralelamente a los Estados intervencionistas, cuyo crecimiento se hace notorio luego de la Segunda Guerra Mundial bajo el rótulo

de los *Estados de Bienestar o Providencia*, o del *Estado desarrollista* en el contexto latinoamericano.

Para el caso colombiano, tal influencia se presenta en forma relevante sobre la década de los 30 desde dos enfoques: el modelo económico y el modelo social (Tirado Mejía, 1989). Por un lado, la crisis de los 30 y la ideología liberal proclaman la heterogeneidad de lo social, mientras que por otro, la reforma constitucional de 1936 viró hacia la intervención estatal iniciada durante el periodo de López Pumarejo bajo la reconocida *Revolución en Marcha*, al aplicar la teoría política intervencionista del *New Deal* abordada por Keynes bajo la figura del Estado de Bienestar (Navarro, 2000), con un conjunto de reformas en los ámbitos agrario, tributario, judicial, universitario, laboral, de política internacional, y del establecimiento de la propiedad por su función social. Tales acciones fueron la base de medidas adoptadas por gobiernos posteriores como sucedió con la creación del Departamento Nacional de Planeación o el Instituto de los Seguros Sociales.

Así, las políticas públicas y la finalidad del Estado comparten en el mismo escenario, aunque desde enfoques diferentes o complementarios, la búsqueda de un entorno apropiado para el individuo en su realización como ser humano en sus dimensiones individual y social (Parson, 2007), evitando así que el único *Estado* que cuente, sea por ejemplo, el de la naturaleza de Hobbes<sup>111</sup> (Sanchez Sarto, 1994). En consecuencia, ambos deben ser tenidos en cuenta para la discusión y el análisis del tema abordado, tras observar resultados de diversas investigaciones entre las que se

---

<sup>111</sup> “Ningún procedimiento tan razonable existe para que el hombre se proteja a sí mismo, como la anticipación, es decir, el dominar por medio de la fuerza o por la astucia a todos los hombres que pueda, durante el tiempo preciso, hasta que ningún otro poder sea capaz de amenazarle. Esto no es otra cosa sino lo que requiere su propia conservación, y es generalmente permitido”. (p. 101).

destacan las realizadas por teóricos como Osborne y Gaebler, quienes han analizado el papel del Estado y la necesidad de transformarlo, rediseñarlo o modernizarlo (Osborne & Gaebler, 1994, citado en Roth Deubel, 2009), dadas las nuevas necesidades ofrecidas por la globalización y la expansión mundial del comercio, o por otras razones de similar edad y que paulatinamente cobran importancia en la escena contemporánea como sucede con el campo de los derechos humanos.

Estudios semejantes permiten observar las diversas e importantes modificaciones de orden estructural e institucional al interior de los Estados, y como resultado, la necesidad de replantear el interrogante frente a la forma en que éstos ejecutan sus posturas, de tal manera que *en lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas implementadas*, sea preciso preguntarse *cómo las políticas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional*, de modo que dichas políticas sean un análogo de las instituciones más que un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales (Meny & Thoenig, 2003), en el mejor de los casos.

En esencia y al anticipar criterios, se debe decir que la política oficial ha de reflejar las posturas que sobre diferentes materias tiene el Estado, y aunque no se trata de reducirlo a una organización común y silvestre destinada a solventar cada necesidad específica, tanto él como sus instituciones han de ser vistas y analizadas como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen metas a título impersonal que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales coyunturales, sino proyectos de Estado que modelan e influyen en todos los procesos económicos, políticos, sociales y

culturales, mediante la ejecución de diferentes acciones como la expedición de leyes, actos administrativos, creación de organizaciones, redes de interacción u otros, que sirven de enlace entre el aparato estatal y la población o sector al cual se desea intervenir, en un diálogo correlativo entre los distintos actores involucrados o afectados directa e indirectamente.

## **2.2 ¿Qué se entiende por política pública?**

Para reconstruir un concepto general es necesario responder inicialmente a dos interrogantes puntuales: a qué alude la política y por qué pública, o, ¿acaso hay políticas no públicas?

En torno a la primera cuestión se debe realizar una precisión idiomática de la palabra política, pues existen al menos tres acepciones que encuentran relación con el mismo término. En primer lugar ésta puede ser concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, mientras que una segunda dimensión alude a la idea de la organización y lucha por el control del poder y, finalmente, la política es invocada cuando se refiere a la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (Parson, 2007), siendo ésta última la que se identifica con la temática del presente documento.

Un segundo aspecto toma la idea de lo público como el argumento de intereses para todos los individuos, tras la afectación sufrida de manera compleja y expansiva por la población en general o un grupo específico, razón por la cual lo público constituye un ámbito que rebasa lo individual y privado y surge para garantizar,

respaldar y extender las libertades, los cálculos y los beneficios individuales (Aguilar, 1992). Dichos problemas se divulgan por la acción de los actores sociales o políticos (sociedad civil) y sus experiencias o conocimiento sobre el particular, a fin de ser atendidos por el Estado en la elaboración de acciones consensuales y contextualizadas, a través de la estructura burocrática, de los profesionales, o de las mismas empresas públicas que lo conforman, por lo tanto no deben ser vistas como herramientas inertes en las manos del soberano, sino como actores políticos (Henao Willes, 1999), conformando así un escenario adecuado de diálogo entre el Estado y la sociedad.

De esta forma lo público deviene de una postura democrática participativa que regenta los intereses sociales más allá de la tradicional democracia de elección, aún cuando ésta deba apropiarse de valores sociales y normas morales. De allí surge la sociedad civil, entendida como los sectores de la población que encarnan y representan directamente a los afectados, la cual se fortalece cuando los niveles de participación e inclusión aumentan. Aún cuando en el contexto latinoamericano la formación de este tipo de sociedad ha estado significativamente limitada o debilitada<sup>112</sup>, incluyendo a Colombia en el largo listado, el aspecto público intenta superar la idea de que las decisiones políticas son un campo exclusivo del Estado, y pretende ceder paso a la participación de organizaciones sociales y políticas en la respectiva planificación (Subirats, 1989).

---

<sup>112</sup> En términos generales, por sociedad civil se entiende el colectivo poblacional que no hace parte ni representa algún poder estatal, clerical o internacional y que puede estar agrupado en organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, identificarla en situaciones específicas resulta complejo, dada la cantidad de factores que influyen para su escaso protagonismo en algunos países como Colombia.

Bajo los anteriores términos debe ser reconocida la expresión *política pública*, por lo que luego de precisadas las fronteras esenciales que la delimitan, surte necesidad la invocación de algunas definiciones. Así, el mexicano Isaac Enrique Pérez las ha considerado como componentes del entramado institucional y de las expresiones ideológicas de una sociedad, o directrices que orientan el ideal de sociedad al cual se aspira, y que definen y delimitan las estrategias a seguir por los actores y agentes interesados. En consecuencia, se trata de un instrumento que expresa y articula intereses, decisiones y no-decisiones colectivas o de grupo a partir de la correlación de las fuerzas sociales expuestas a la negociación con la finalidad de estructurar cierto modelo de sociedad y de mercado, al tiempo que pretende reducir racionalmente la incertidumbre y los riesgos a enfrentar por los distintos actores y organizaciones (Enriquez Perez, 2006).

Por su parte el chileno Eugenio Lahera<sup>113</sup> de la CEPAL (2004), considera que una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, los cuales son desarrollados por el sector público frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado; por lo tanto, una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de resultados, pues el aspecto político es su origen, objetivo, justificación o explicación pública, y en virtud de ello debe ser enmarcada en un amplio proceso de participación, so riesgo de sesgar las posturas de los actores políticos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o

---

<sup>113</sup> Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

encuestólogos hacia el populismo inmediatista (Lahera P., 2004). Pedro Medellín Torres (2004), igualmente consultor de la Comisión Económica, agrega que las políticas públicas son cursos de acción desarrollados por el Gobierno, con relación a un objetivo determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales.

Hogwod, escritor reconocido por la literatura especializada, manifiesta que para que una política pueda ser considerada como pública, es necesario que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales (Roth Deubel, 2009); apreciación que ha sido apoyada posteriormente por Muller y Surel al considerar que una política pública designa el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir los dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos (Roth Deubel, 2009).

Autores colombianos como Carlos Salazar (1992) definen la política pública como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Por su parte, Alejo Vargas Velásquez (1999) las reconoce como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

También resulta interesante la ilustración aportada por la Gobernación de Cundinamarca, tras considerar que una política pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos que, en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución y por lo tanto, es definida como el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad (económica, política, social, cultural o ambientalmente) o buscan generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional. Dentro de los procesos de construcción de tales políticas, existen dos criterios conceptuales del componente estructural: el primero parte del entendido que una política pública es aquella que se construye a partir de los diferentes estamentos públicos en la búsqueda de un objetivo específico, con el fin de buscar el logro de bienestar común; y un segundo criterio, mucho más estructurado, donde se concluye que una Política Pública parte de la estructuración de acciones construidas participativamente en torno a un determinado interés común y que trasciende los intereses privados y corporativos<sup>114</sup>.

A partir de las definiciones invocadas, se entiende que los principales componentes de las políticas públicas son los siguientes:

*Implicación del Estado, particularmente el gobierno:* al ser el administrador del Estado, el nivel ejecutivo es el llamado ante un encargo de similar naturaleza, pues dada su misión, alcances y posición dentro de la estructura estatal, tiene una determinante incidencia en este tipo de procedimientos, aún en relación con las otras

---

<sup>114</sup> GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, Secretaria de Planeación Departamental – Dirección de Estudios Económicos y Políticas Públicas DEEPP. Guía metodológica para la implementación de políticas públicas en el departamento de Cundinamarca. Bogotá, Noviembre de 2005, pág. 3.

ramas del poder, sin riesgo necesario de inmiscuirse en ellas. Este principio cobra fuerza en Estados Unitarios de estilo Presidencialista como sucede con el colombiano, donde el Presidente encarna al unísono las figuras de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, representando además la unidad nacional, condiciones suficientes que le permiten detentar y definir los destinos políticos y económicos de un país, como se consigna en los artículos 188 y 189 de la Carta Política de 1991.

*Percepción de situaciones que pueden considerarse problemáticas:* toda política pública parte de la necesidad de prevenir o atender una situación actual o futura, por medio de la regulación y/o adecuación tendiente a evitar o modificar determinados efectos, lo cual en conjunto atiende a provocar mejoras significativas de la población en diversos aspectos.

*Definición de objetivos y procedimientos:* una política pública ha de contar con objetivos determinados y una meta claramente trazada, sustentados en la necesidad de corregir o evitar determinados efectos o situaciones. En relación con los procedimientos, aquellas deben nacer del diálogo entre los diferentes actores involucrados, políticos o sociales incluyendo a los destinatarios (sociedad civil), actividad que debe ser incluida en la agenda pública. Así mismo, deben preverse los mecanismos a través de los cuales se implementarán las decisiones adoptadas (método, destinación de recursos económicos, físicos, financieros, organizaciones encargadas, tiempo de ejecución, impacto de resultados, mecanismos de evaluación y seguimiento, entre otras).

Reconocidos los antedichos criterios y parafraseando al politólogo Roth Deubel (2006), se puede concluir que una política pública, en términos generales, designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, a través de medios y acciones que son tratados, al menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. En virtud de ello, las acciones que no procedan de un entramado similar no serán consideradas políticas públicas, aún cuando en determinadas ocasiones produzcan efectos favorables, pues será posible que no garanticen aspectos como la continuidad o permanencia luego de un determinado periodo. Como consecuencia, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus efectos y resultados.

### **2.3 Las políticas públicas en el campo de los derechos humanos**

Según lo expuesto por Roberto Garretón<sup>115</sup> (2004), al tener en cuenta que los derechos humanos están presentes en todas las esferas del conocimiento y de la práctica, aquellos deben irradiar el diseño y ejecución de toda política pública, lo cual ha de entenderse desde dos perspectivas: la primera de ellas como la base de cualquier política de Estado con independencia a la materia que se regula, postura

---

<sup>115</sup> Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos América Latina y el Caribe.

conocida como *políticas públicas con perspectiva o enfoque de derechos*; y la segunda, relacionada con la implementación de políticas de promoción y protección de derechos humanos en específico<sup>116</sup>, dimensiones que deben ser globales desde los siguientes aspectos: a) orgánicamente en cuanto comprenden al Estado y no solo al gobierno; b) temporalmente, debido a que deben exceder el lapso de un solo periodo del ejecutivo; y c) políticamente ya que tendrán que contar con la participación de la sociedad civil en su conjunto, como lo ha entendido Naciones Unidas<sup>117</sup>.

En relación con los enfoques señalados, ambos se identifican con los regímenes democráticos, pues en dicho contexto el objeto de toda política pública es la consagración del Estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, los cuales deberán ser decididos e implementados igualmente en forma democrática, atendiendo los principios de transversalidad de los derechos, correlación entre derechos y deberes, dignidad, no discriminación y sociedad democrática y pluralista (Navia Nieto, 1998).

Por lo tanto, dicha previsión debe irradiar tres momentos: la prevención, la promoción y la garantía, siendo esta última la llamada a contener medidas para la exigibilidad y consecuente satisfacción de todos los derechos, mediante la disponibilidad de diversos recursos: acciones políticas, judiciales, cuasijudiciales,

---

<sup>116</sup> En similar sentido, cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03, *ob. cit.* párr. 163

<sup>117</sup> ONU. Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas. Política social. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Nueva York, Junio de 2007. Recuperado el 21 de enero de 2010 de [http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf)

administrativas, e internacionales, en un ejercicio válidamente democrático reconocido a todo ciudadano desde las revoluciones americanas y europeas del siglo XVIII, que tuvieron fundamento en gestas de mayor edad como la Carta Magna de 1215, la Carta Inglesa de Derechos de 1689, así como otros varios actos y precedentes (The Bill of Rights, 1990).

Entonces ¿cuál es la relación o el nivel de injerencia ejercido por las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, respecto de las posturas estatales tendientes a protegerlos?; o dicho de otra manera, habrá que descifrar si la implementación y eficacia de políticas públicas proteccionistas determina finalmente el cumplimiento de dichos deberes, especialmente ante instancias internacionales que analizan la responsabilidad de un Estado por su posible incumplimiento. Para ello y dada la escasa bibliografía dedicada a desarrollar este tópico, es preciso realizar el análisis a partir del reconocimiento de tales obligaciones en el contexto de la política internacional, junto a los organismos encargados de interpretarlos y exigirlos, así como de los mecanismos establecidos para su acatamiento, los cuales tienen asidero práctico y estructural a partir de la conformación de la comunidad internacional.

## 2.4 El aspecto político de la comunidad internacional<sup>118</sup> en la conformación de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

Si bien durante siglos se forjó la base teórica para la consolidación de agremiaciones interestatales con objetivos comunes (Castilla Urbano, 1992)<sup>119</sup>, solo hacia finales de siglo XIX se verificó la creación de algunas organizaciones que en principio no representaron vital importancia, como fue el caso de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en 1865 y la Unión Postal Universal de 1874, hoy en día organismos especializados de la ONU<sup>120</sup>.

Ya en 1899 se celebró la primera Conferencia Internacional de Paz con un mayor interés universal, a fin de elaborar instrumentos que permitieran resolver pacíficamente la crisis mundial y codificar normas de conducta en tiempo de guerra, producto de lo cual se expidieron las primeras reglas del DIH reconocidas y adoptadas hasta la actualidad (Valencia Villa, 2007), así como el establecimiento de uno de los principales Tribunales Internacionales en 1902: la Corte Permanente de Arbitraje.

Diecisiete años más tarde se estableció la Sociedad de Naciones, organización concebida con el interés de crear un establecimiento mundial de paz al terminar la

---

<sup>118</sup> A pesar que la comunidad internacional está representada por la organización universal así como por homólogas regionales, en el presente texto se presta una particular atención a la ONU y OEA debido a que los procesos históricos de formación e interdependencia entre ellas ofrece una alta correlación; producto de lo cual, los instrumentos en materia de derechos humanos creados por estos sistemas, vinculantes en la mayoría de los casos al Estado colombiano, ofrecen una alta semejanza e interpretación.

<sup>119</sup> Francisco de Vitoria, padre del derecho internacional moderno, fue uno de los precursores en la idea de crear una asociación de naciones o un gobierno internacional al considerar que *“todo el orbe, que en cierta manera forma una república, tiene el poder de dar leyes justas y a todos convenientes, como son las del derecho de gentes. De donde se desprende que pecan mortalmente los que violan los derechos de gentes, sea de paz, sea tocantes a la guerra.*

<sup>120</sup> Historia de la ONU. Recuperado el 13 de noviembre de 2009 de <http://www.un.org/spanish/aboutun/origin.htm>

primera guerra mundial, mediante la adopción del Tratado de Versalles que inicialmente agrupó a 42 Estados y a lo largo de su existencia a 63, producto del cual se creó la OIT y más adelante la Corte Permanente de Justicia Internacional. Entre los postulados principales de esta agremiación estaban la garantía de la integridad territorial y la independencia de los Estados, el arbitraje para la resolución de las diferencias, la limitación del derecho al uso de la guerra (que seguía siendo permitido), un sistema punitivo de sanciones, así como la asistencia colectiva y la cooperación internacional en respuesta a la convicción de que la paz solo sería posible si se fomentaba la justicia social, mediante la promoción de la colaboración en materia económica, cultural y humanitaria (ABC de las Naciones Unidas, 2000).

Ante la imposibilidad de evitar la segunda guerra mundial, decae la primera gran Sociedad Internacional y entra en escena la Organización de las Naciones Unidas establecida oficialmente desde 1945 con la participación de 51 países, cuyo mandato fundamental retoma las banderas de su antecesora y asienta con mayor vigor ciertos valores al establecer que *“resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles; a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas; a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”*<sup>121</sup>; se instituyeron entre otros propósitos, el de *“realizar la cooperación internacional en la solución de problemas*

---

<sup>121</sup> Carta de la ONU, Preámbulo.

*internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”<sup>122</sup>.*

La Carta de Naciones Unidas establece en total 4 principios que exponen la naturaleza y finalidad de la agremiación, los que en forma general recogen el sentir histórico de organización por parte de los Estados, dejando notar que ciertos de los aspectos allí estipulados se encuentran claramente identificados desde los orígenes de la comunidad como son: a) el interés por el establecimiento de un orden supranacional que propenda el respeto entre los pueblos y la paz mundial; b) la vigencia y acatamiento de normas imperativas que protejan la dignidad de las personas; c) la cooperación entre los Estados y el desarrollo; y d) el respeto por el derecho y las obligaciones internacionales, así como la creación de organismos encargados de acompañar su cumplimiento y tribunales destinados a dirimir las diferencias.

Similar situación ocurre respecto de las organizaciones regionales como la OEA<sup>123</sup>, organismo que se remonta a épocas muy anteriores a la ONU pues sus primigenias labores datan de 1889 en el marco de la Primera Conferencia Internacional Americana, cuyo objetivo fue el de discutir y recomendar a los respectivos Gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los

---

<sup>122</sup> *Ibíd.* Artículo 1, propósito 3º.

<sup>123</sup> Con arreglo al artículo 52 de la Carta de la ONU las organizaciones regionales como la OEA representan parte de la comunidad internacional. En concordancia, el artículo 1 de la Carta de la OEA establece que “Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”.

desacuerdos y cuestiones que pudieran en el futuro suscitarse entre ellos, al lado de otros aspectos de tipo económico en la región, producto de lo cual se estableció la Unión Internacional de Repúblicas Americanas con la participación inicial de 18 Estados. Luego, la asociación se transformó en la Unión Panamericana; posteriormente en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y finalmente, en la Organización de los Estados Americanos como se conoce en la actualidad<sup>124</sup>, siendo que durante los interregnos se ampliaron considerablemente los temas relativos al apoyo entre los miembros, la solidaridad, la paz y los derechos humanos, contando para ello con el apoyo de una red de instituciones destinadas a fortalecer la cooperación, aunque solo hasta la Novena Conferencia Internacional Americana realizada hacia 1948 en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, se adoptaron importantes instrumentos como la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los cuales son la base para la creación posterior de los principales órganos y tratados del SIDH<sup>125</sup>.

Gracias al aspecto teleológico que caracteriza estas organizaciones (afianzado por su evolución histórica), cada Estado Miembro transfiere un amplio reconocimiento y vigencia a ese orden internacional, comprometiéndose a cumplir con los derroteros allá trazados lo que incluye la materialización de los propósitos previstos, no ante los otros Estados como sujetos individuales sino ante la comunidad internacional como un todo, característica propia de la noción de garantía colectiva (García San Jose, 2001). Los rumbos dictados no son más que la expresión

---

<sup>124</sup> Historia de la OEA. Recuperado el 15 de septiembre de 2009 de [http://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp)

<sup>125</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Washington D.C., 2007, págs. 4 a 12.

unificada y por lo tanto, pueden ser entendidos como posturas internacionales que responden al norte establecido por la asociación, o como un reflejo de los propósitos y programas previstos por ella, aproximación que encuentra identidad con la definición inicialmente citada sobre política (*supra*).

Podría inferirse entonces que dichas políticas se conjugan como tal en el ámbito internacional con claras repercusiones internas, al cumplir con los requisitos de una política pública doméstica. En un primer momento, porque existe un desarrollo pormenorizado en variados sectores del interés común establecido en los documentos de constitución de las diferentes organizaciones (regularmente Cartas), hecho que cuenta con la participación incluyente de todos los Estados Miembros en la disponibilidad de recursos, en el diseño y aprobación de planes y programas al interior de cada Sistema, así como en la creación de los organismos encargados de acompañar su ejecución o velar por su estricto cumplimiento<sup>126</sup>. En segundo lugar, porque dichas decisiones o acciones tienden a corregir o evitar situaciones

---

<sup>126</sup> Naciones Unidas tiene claramente definidas cinco grandes líneas de acción: 1) Paz y Seguridad; 2) Desarrollo; 3) Derechos Humanos; 4) Asuntos Humanitarios y 5) Derecho Internacional, cada uno de ellos con una estructura definida y sendos programas de trabajo. Así, entre los organismos de Paz y Seguridad están el Consejo de Seguridad, la Primera Comisión de la Asamblea (Desarme y Seguridad), Comisión de Consolidación de la Paz, Comité contra el Terrorismo, entre otros, los cuales abarcan diversas áreas temáticas como la Acción Preventiva y Establecimiento de la Paz, Mantenimiento de la Paz y Consolidación de la Paz. En Desarrollo, se encuentra el Consejo Económico y Social cuyo principal instrumento para el desarrollo es el PNUD con diversos programas. El área de Derechos Humanos cuenta con el Consejo de Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal, y otros órganos basados en la Carta de Naciones Unidas, principalmente los Comités. Asuntos Humanitarios depende igualmente del Consejo Económico y Social cuyo desarrollo se presta de manera transversal en temas de asistencia humanitaria y derechos humanos, a través de organismos como el PMA, PNUD, FAO, UNICEF, entre otros. Finalmente en lo relacionado con Derecho Internacional, los principales organismos son la Sexta Comisión de la Asamblea General (Asuntos Jurídicos), la Comisión de Derecho Internacional y el CNUDMI (Derecho Mercantil Internacional), sus áreas temáticas son Desarrollo Progresivo y Codificación del Derecho Internacional, Asuntos Oceánicos y del Mar y Tratados; cuenta con algunos Tribunales Internacionales como la CIJ, TPIY, TPIR entre otros. Por su parte, la OEA desarrolla su accionar desde 4 enfoques: Democracia; Derechos Humanos; Seguridad; Desarrollo Integral y Prosperidad; y Cooperación, cada uno de ellos igualmente con sendos organismos y programas.

consideradas como adversas y cuentan con la identificación de objetivos y metas concretas<sup>127</sup>.

En desarrollo de tal argumento, una de las áreas de acción de la política internacional es sin duda alguna la de los derechos humanos, razón por la cual desde el momento mismo en que nace la comunidad internacional, el DIDH cobra vigencia tras la codificación de las obligaciones sobre la materia (Soutou, 2008<sup>128</sup>) y la creación de organismos especializados encargados de exigirlos o realizar seguimiento al comportamiento de los Estados, cuerpos que nacen en la mayoría de los casos por mandato expreso de los mismos tratados. Así, para el entendido se tiene noticia que entre los primeros instrumentos y órganos creados en el sistema universal<sup>129</sup>, están la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por

---

<sup>127</sup> Si bien existen múltiples programas con objetivos claramente identificados, vale resaltar a título de ejemplo los “*Objetivos de Desarrollo del Milenio*”, programa de acción que cuenta con 8 objetivos que abarcan desde la reducción de la extrema pobreza hasta la detención de la propagación del VIH/Sida y desarrolla ambiciosamente aspectos de desarrollo, seguridad y derechos humanos, cuyas metas se han trazado para el año 2015.

<sup>128</sup> No se trata de desconocer su existencia anterior, ya que previo a la Conferencia de Paz, los primeros esfuerzos se encuentran en el Congreso de Viena (1814-1815) con algunas de las decisiones poco conocidas pero no menos importantes: la condena de la esclavitud; la garantía de los derechos obtenidos por los judíos en algunos Estados alemanes y la recomendación de extenderlos a otras regiones; y la garantía de las propiedades de los particulares pese a los cambios de límites territoriales. Durante el mismo siglo se presentaron valiosos aportes como la práctica de las intervenciones humanitarias, particularmente en el mediterráneo a cargo de las marinas británica y francesa; así como la vinculación de la problemática de los derechos de las minorías étnicas y religiosas en el acta final del Congreso de París en 1856 y en el Tratado de Berlín de 1878, con contenidos destinados a prohibir las discriminaciones étnicas o religiosas.

<sup>129</sup> El punto de partida en la codificación de instrumentos se refleja en la Carta del Atlántico, proclamada por Roosevelt y Churchill el 12 de agosto de 1941, la cual se convirtió en el Programa de Paz de los Aliados frente a las potencias del Eje, cuyo centro era el respeto por las 4 libertades: individual, de pensamiento y de religión. A partir de ahí, una serie de tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos adoptados desde 1945 han conferido una base jurídica a los derechos humanos, desarrollando el conjunto de derechos humanos internacionales. Entre los organismos se encuentra el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, el PIDCP y el PIDESC que fueron aprobados por la misma organización el 16 de diciembre de 1966, instrumentos que como ya se dijo conforman la llamada Carta Universal de Derechos Humanos y cuya supervisión (exceptuando la Declaración) está en cabeza del Comité de Derechos Humanos<sup>130</sup> y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>131</sup> respectivamente. De igual manera en el plano americano se han adoptado otros instrumentos<sup>132</sup> que reflejan las preocupaciones específicas sobre la materia en la respectiva región, los cuales cuentan con diversos mecanismos de protección<sup>133</sup>.

Resulta claro entonces que aún cuando la base del Derecho Internacional es muy anterior al establecimiento de la comunidad internacional, es gracias a la aparición de las sociedades interestatales, a su interés común y disposiciones políticas, que aquel se reconoce, dinamiza y adquiere sentido práctico, pues el horizonte adoptado por la

---

<sup>130</sup> El Comité de Derechos Humanos se creó por virtud del artículo 18 del PIDCP y se encuentra integrado por 18 expertos internacionales. Entre sus funciones está realizar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto a través de 3 mecanismos: 1) análisis a los informes presentados de manera periódica por los Estados Partes, con base a los cuales el organismo realiza observaciones y recomendaciones al Estado involucrado; 2) estudio de denuncias en casos particulares cuya consecuencia es la realización de recomendaciones al Estado involucrado; y 3) la expedición de Observaciones Generales, que tienen un alcance general a todos los Estados.

<sup>131</sup> A diferencia del Comité de Derechos Humanos, éste fue creado por el Consejo Económico y Social de la ONU en el año de 1985 y no así por virtud del PIDESC. Está integrado igualmente por 18 expertos internacionales y cumple con su función de seguimiento al cumplimiento del Pacto mediante 1) la recepción periódica de informes por parte de los Estados así como de diferentes organismos de la ONU o la sociedad civil ante los que el Comité realiza observaciones finales; y 2) la elaboración de Observaciones Generales.

<sup>132</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención Belém do Pará", y Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

<sup>133</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Unidad de Defensores de Derechos Humanos, Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, Relatoría sobre Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial y Relatoría sobre los Derechos de la Niñez.

agrupación de Estados ha permitido el desarrollo de las relaciones internacionales (Soutou, 2008), la diplomacia entre las naciones, la política internacional, el derecho internacional y junto a ello, los Pactos y Tribunales Internacionales (Farr, Dryzek & Leonard, 1999). En el campo de los derechos humanos la interacción permanente entre los organismos políticos supranacionales y el ejercicio jurídico internacional provoca igualmente una constante evolución o resonancia, lo que se ve reflejado cíclicamente alrededor de nuevos instrumentos sean o no vinculantes (reglas, directrices, resoluciones, tratados entre otros), así como en la emisión de pronunciamientos de alcance global al fungir como elementos para la comprensión, aplicación y desarrollo del derecho (García San Jose, 2001), actividad desplegada por organismos autorizados como las Comisiones, Subcomisiones, Comités, Relatorías, Grupos de Trabajo o Temáticos, los Altos Comisionados, las Cortes, las Conferencias u otras entidades provenientes de los Sistemas Universal y Regional.

Según esta convicción, los derechos humanos y la política en el escenario internacional no cuentan con una frontera rígida que los separe, pues se trata de dos aspectos fuertemente complementarios, por ello los convenios y las decisiones de los tribunales especializados no son un producto exclusivamente jurídico. Contrario sensu, provienen de estamentos pertenecientes a organizaciones estrictamente políticas y atienden realidades humanas permanentemente abordadas desde lo político; de hecho, son diversos los organismos que tienen dentro de sus funciones la recolección de información y la formulación de sugerencias y recomendaciones específicas de tipo legislativo, político o de otra índole dirigidas a los gobiernos con el único objetivo de hacer cumplir sus obligaciones en la materia como se verá más

adelante (*vr. gr.* el CCPR y CDESCR), y en conclusión, los tratados sobre derechos humanos deben ser considerados, no solo desde un enfoque jurídico, sino esencialmente como una expresión política internacional con efectos jurídicos y políticos, los cuales limitan el ejercicio del poder estatal al tiempo que crean derechos y obligaciones *erga omnes* para la comunidad internacional<sup>134</sup> (Guerrero Verdejo, 2003).

#### **2.4.1 La fuerza política de los pronunciamientos internacionales sobre el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos**

Para el cumplimiento de tales mandatos es necesario implementar políticas de Estado eficaces, como lo ha expuesto la comunidad internacional por medio de diversos organismos o escenarios internacionales al menos de tres maneras distintas<sup>135</sup>: 1) mediante la producción de instrumentos o documentos que marcan pautas generales para el cumplimiento de los deberes asumidos; 2) a través de la elaboración de informes, observaciones, opiniones o recomendaciones generales por país, tópico o derecho; y 3) a través de los pronunciamientos en el conocimiento de casos particulares.

---

<sup>134</sup> Una apreciación similar en la jurisprudencia interamericana está en CrIDH, Opinión Consultiva OC-6/86, *ob. cit.* párr. 21.

<sup>135</sup> La distinción planteada no equivale a la diferenciación entre los organismos que emanan los pronunciamientos (jurisdiccional, cuasijurisdiccional o de seguimiento), sino en el tipo de comunicación que emiten (general de seguimiento, general de exigibilidad o judicial, y específica judicial o de casos).

#### **2.4.1.1 Los diferentes instrumentos**

Si bien los instrumentos internacionales no son un catálogo de acciones a ser adoptadas por los Estados para cumplir obligaciones internacionales, en el mejor de los casos marcan pautas para el cumplimiento de los deberes asumidos, producto de un diálogo cordial entre todos los miembros de la comunidad internacional, habida cuenta de situaciones que deben ser abordadas. Al tener en cuenta que son múltiples los documentos elaborados con tal fin en el trasegar de los tiempos, bajo diferentes escenarios y dada la cantidad de derechos particulares, poblaciones vulnerables o situaciones específicas abordados, en el presente acápite se hará una breve alusión a algunos de los instrumentos sobre derechos humanos que en general han sido expedidos con ocasión al conflicto interno.

Así, parece oportuno señalar en primera instancia el documento denominado Principios Rectores de los desplazamientos internos, adoptado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998, el cual responde a la realidad mundial que genera el fenómeno del desplazamiento en el marco de los conflictos domésticos, y a la conciencia que la comunidad internacional asumió en los años anteriores a la expedición del texto sobre la necesidad de abordar dicha situación y adoptar medidas que en lo posible resultaran efectivas para el comportamiento de los Estados ante tales supuestos, de tal forma que antes de ser una norma jurídica, enuncia una serie de pautas de comportamiento.

Su importancia radica en que a pesar de identificarse claramente con el *soft law* al provenir del Informe presentado por el Representante del Secretario General de Naciones Unidas a quien le encargaron la misiva, ha sido reiteradamente acogido

como fuente de interpretación por organismos como la Comisión y Corte Interamericana en la sustanciación de las causas sobre las que tienen conocimiento. Tal situación se presenta en circunstancias similares, como la expedición y adopción de la Resolución No. 63/148 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2009); la Resolución No. 61/137 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007); la Resolución No. 53/125 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1999); o los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos.

Otros instrumentos que protegen el derecho humano en conflictos armados, pero que a diferencia de la naturaleza de los anteriores sí son contratos internacionales se encuentran: la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974); o el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados (2000).

#### **2.4.1.2 Los Informes de supervisión y cumplimiento**

Los reportes generales elaborados por distintos órganos autorizados (universales, regionales u otros), deben ser entendidos desde dos perspectivas: 1) aquellos emitidos por autoridades encargadas de supervisar o exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en determinados tratados (Comités, Relatorías, CIDH o Corte IDH); y 2) los informes dedicados al análisis de la situación sobre derechos

humanos en general y no como seguimiento estricto al cumplimiento de dichos deberes, aunque se amparen en ellos (Altos Comisionados de la ONU, Examen Periódico Universal, u otras organizaciones internacionales como el CICR, Amnistía Internacional o *Human Rights Watch*).

#### **2.4.1.2.1 Informes de seguimiento a Instrumentos regionales por la Comisión Interamericana.**

En el ámbito regional, la Comisión Interamericana por conducto propio y a través de las distintas relatorías, cumple con la función principal (derivada del artículo 41 convencional) de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos contenidos especialmente en la Convención Americana y otros instrumentos regionales, mediante la elaboración constante de informes anuales, por países y especiales o temáticos, a través de los cuales ha avanzado de manera significativa (con fortaleza en el último lustro) en dirección a identificar dentro de sus observaciones y recomendaciones, la implementación eficaz de políticas públicas como un elemento central y necesario para el cabal cumplimiento de aquellos deberes internacionales.

Con un importante vigor, el reciente *“Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”*<sup>136</sup>, amparado en la necesidad creciente de proteger los distintos derechos amenazados en los Estados que imprimen un valor superior a la seguridad interna, deja claro que aquella *debe ser concebida como una política pública, entendida como los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de*

---

<sup>136</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57, 31 diciembre de 2009, Washington. D.C.

*los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad*<sup>137</sup>. Desde ahí formula una serie de recomendaciones a los Estados Miembros entre las que se destaca el llamado a asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales que desarrollen en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo mediante la adopción de medidas administrativas, legislativas o de otra índole en el marco del respeto y garantía<sup>138</sup>, como lo establecen los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana y los derechos que de ella se derivan, disponiendo para tal cometido de los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados<sup>139</sup>.

Por otra parte el documento *“Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”*<sup>140</sup>, publicado en 2008 como producto del seguimiento al cumplimiento estatal de los deberes establecidos en el Protocolo de San Salvador, el cual desarrolla a profundidad los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) presentes en el artículo 26 del Pacto de San José, la CIDH exhorta a los Estados a adoptar una política pública progresista que garantice la protección de tales derechos<sup>141</sup>. En el informe, que contó

---

<sup>137</sup> *Ibíd.* pág. 4

<sup>138</sup> *Ibíd.* pág. 10

<sup>139</sup> *Ibíd.* pág. 8

<sup>140</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II. 132 Doc. 14 rev. 1, 19 julio de 2008, Washington. D.C.

<sup>141</sup> *Ibíd.* párr. 2

con la participación de una especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales<sup>142</sup>, a pesar que en un primer momento indica que la supervisión no apunta a evaluar la calidad de las políticas públicas de los Estados, más adelante manifiesta que sí corresponderá examinar si esas políticas violan derechos del Protocolo y si aquellas consiguen o no garantizar el cumplimiento de las obligaciones positivas, inmediatas o progresivas, fijadas en el citado instrumento<sup>143</sup>, situación que más allá de la abierta contradicción entre la finalidad del mecanismo de seguimiento, refleja la creciente identidad entre obligaciones internacionales y la necesidad de implementar políticas estatales para su diestro cumplimiento.

Entre tanto, el texto *“Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia”*<sup>144</sup> elaborado por la Comisión Interamericana en apoyo de los Relatores para Bolivia y para los Derechos de los Pueblos Indígenas respectivamente, analiza la situación de aproximadamente 600 familias guaraníes sometidas a condiciones de servidumbre por deudas y trabajo forzoso junto a la falta de acceso a su territorio ancestral, y en consecuencia realiza una serie de recomendaciones orientadas a contribuir con el Estado Boliviano en el diseño de una política estatal integral que tome en cuenta las necesidades específicas de los integrantes de las comunidades cautivas desde tres perspectivas: 1) prevenir, investigar y sancionar las formas contemporáneas de

---

<sup>142</sup> En la elaboración del documento participó como consultora experta, Laura C. Pautassi, Doctora en Derecho, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

<sup>143</sup> *Ibíd.* pág. 5

<sup>144</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58 24 diciembre 2009.

esclavitud (15 recomendaciones); 2) reconstituir el territorio del pueblo indígena guaraní (12 observaciones); y 3) garantizar el acceso a la justicia por parte de todos los pueblos indígenas de Bolivia (11 recomendaciones)<sup>145</sup>.

Así mismo, la situación de las comunidades afrodescendientes en Colombia fue abordada por la CIDH de manera relativamente reciente en las “*Observaciones preliminares tras la visita del Relator a la República de Colombia*”<sup>146</sup>, el cual contó con la participación de la Relatoría sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, cuyo precedente se remonta al “*Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*” de 1999<sup>147</sup>, época en la que todavía no se daba tal importancia a la política pública. En el último documento la Comisión considera como falencia imputable al Estado que a su interior no se tenga certeza sobre la cantidad de personas que integran este grupo poblacional, situación que puede incidir negativamente en el diseño e implementación de políticas públicas que aspiren cubrir necesidades reales de empleo, vivienda, atención de salud, educación y otros servicios sociales, y si bien tal incertidumbre perpetúa el patrón de invisibilización histórica de este segmento poblacional, ello no debe servir de excusa para retrasar la implementación de políticas con enfoque diferenciado a su favor<sup>148</sup>, pues las acciones que hasta la actualidad se destinaron a promover el desarrollo de

---

<sup>145</sup> *Ibíd.* párr. 22 y ss.

<sup>146</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial. Observaciones preliminares tras la visita del relator a la República de Colombia. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 66, 27 marzo 2009, Washington D.C.

<sup>147</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/v/II.102 Doc.9 rev.1, 26 febrero de 1999, Cap. XI, Washington D.C.

<sup>148</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, *ob. cit.* párr. 26

la población afrocolombiana no han sido implementadas en forma efectiva y el logro de resultados en términos del goce igualitario de derechos y la superación de la discriminación estructural continúa presentándose como un gran desafío<sup>149</sup>. Por tal razón, la Comisión considera necesario la implementación de políticas públicas complementarias y mecanismos especializados para garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de estas comunidades, iniciativas que requieren un compromiso a largo plazo por parte del Estado, así como la destinación de recursos financieros suficientes para asegurar su plena implementación<sup>150</sup>.

A su turno la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la CIDH publicó en agosto de 2009 el *“Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes”*<sup>151</sup>, con el fin de recomendar a los Estados acciones concretas para avanzar integralmente en la protección de este grupo poblacional, a 20 años de que la Asamblea General de la ONU adoptara la convención sobre los Derechos del Niño, la cual desarrolla pormenorizadamente el artículo 24 del PIDCP y sirve como complemento del artículo 19 de la Convención Americana. Dentro de su cuerpo considerativo entiende que a pesar de los avances recientes en algunos países de la región tendientes a proteger los derechos respectivos, resulta imperativo que los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, establezcan estrategias, políticas o planes de acción nacionales<sup>152</sup>, particularmente políticas

---

<sup>149</sup> Ibíd. párr. 45, 116 y 123

<sup>150</sup> Ibíd. párr. 125, 127 y ss.

<sup>151</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Niñez. Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. OEA/Ser.L/V/II.135 Doc 14, 5 agosto 2009, Washington D.C.

<sup>152</sup> Ibíd. párr. 35

públicas integrales dirigidas a educar a los entes y el núcleo familiar que permitan su protección<sup>153</sup> mediante la implementación de medidas legislativas, educativas, de salud, justicia, seguridad interna, entre otras<sup>154</sup>. Subraya el carácter urgente que reviste la adopción de una política de Estado en materia de niñez que trascienda los gobiernos de turno y las necesidades de corto plazo, la cual a su vez deberá permitir asegurar la sostenibilidad de las acciones que se adopten para cumplir las obligaciones internacionales relacionadas con la protección de los derechos del niño en el Hemisferio, y por lo tanto recomienda especialmente que los Estados incorporen un enfoque integral de los derechos del niño en el diseño de políticas públicas sobre la materia, lo cual debe contar con la asignación adecuada de recursos humanos y financieros<sup>155</sup>.

Hacia el año 2006 el texto *“Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”*<sup>156</sup> abordó los resultados y conclusiones de la visita realizada por la Relatora sobre los Derechos de las Mujeres de la CIDH a la República de Colombia, con el objetivo primordial de evaluar el impacto del conflicto armado sobre las mujeres colombianas y conocer en general, las políticas estatales adoptadas a fin de proteger los derechos de esta población dentro del contexto sociopolítico colombiano<sup>157</sup>, producto de lo cual realizó una serie de recomendaciones destinadas a garantizar que el Estado colombiano pueda diseñar

---

<sup>153</sup> Ibíd. párr. 80

<sup>154</sup> Ibíd. párr. 107

<sup>155</sup> Ibíd. párrs. 110 y 119.2

<sup>156</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, Washington D.C.

<sup>157</sup> Ibíd. párr. 1

una política estatal integral que entre otros aspectos elimine la discriminación, mitigue los efectos del conflicto armado e incorpore las necesidades específicas de las mujeres en la agenda pública<sup>158</sup>, sugerencias contenidas en un extenso abanico de 65 pautas que encierran recomendaciones generales y específicas relacionadas con legislación, políticas públicas, instituciones y programas estatales, servicios públicos a mujeres desplazadas, administración de la justicia, participación cívica, política y la verdad, justicia y reparación<sup>159</sup>.

Otros documentos elaborados por la Comisión, en los que se previene la implementación de políticas de Estado como requisito necesario para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos, aunque con una menor insistencia, son: *“Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”* de 2009<sup>160</sup>; *“El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”* de 2007<sup>161</sup>; *“Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”* de 2007<sup>162</sup>; *“Informe sobre la situación de defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas”* de

---

<sup>158</sup> Ibíd. párrs. 4 y 238

<sup>159</sup> Ibíd. párrs. 240 y ss.

<sup>160</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51, 30 diciembre 2009, Washington D.C.

<sup>161</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales... *ob. cit.* párrs. 4 y 238

<sup>162</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007, Washington D.C. párr. 296

2006<sup>163</sup>; y el *“Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición de las mujeres en las Américas”* de 1998<sup>164</sup>.

#### **2.4.1.2.2 Informes de seguimiento a Instrumentos universales por organismos de la ONU.**

En relación con el seguimiento efectuado por órganos de Naciones Unidas al PIDCP, los pronunciamientos generales se encuentran expuestos fundamentalmente en la *“Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977 – 2004)”*<sup>165</sup>, el cual realiza precisiones muy discretas, con ocasión de los exámenes realizados a la situación en los diferentes Estados Partes. A su turno, las recomendaciones del PIDESC están expuestas en la *“Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989 – 2004)”*<sup>166</sup>, documento que advierte la obligación de los Estados de indicar las

---

<sup>163</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, Washington D.C.

<sup>164</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 octubre 1998, Washington D.C.

<sup>165</sup> *Compilación de Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977-2004)*. Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho, Universidad de Chile Representación Regional para América Latina y el Caribe. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Chile, 2005.

<sup>166</sup> *Compilación de Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho, Universidad de Chile Representación Regional para América Latina y el Caribe. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Chile, 2005.

*medidas judiciales, legislativas y de política adoptadas, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el goce de los derechos reconocidos en el pacto*<sup>167</sup>.

Con un sentido más exigente, está la *“Compilación de observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre países de América Latina y el Caribe (1998 – 2005)”*<sup>168</sup>, que atiende diferentes aspectos propios de una política pública destinados al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que desarrolla ciertos aspectos consagrados en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y 5 de la Convención Americana. En el mismo sentido resultan valorables las recomendaciones realizadas en el *“Tercer informe Anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”*<sup>169</sup> el cual da a conocer las actividades realizadas por el organismo entre abril de 2009 y marzo de 2010, en el que considera que dado el enfoque preventivo de su mandato, analiza los instrumentos internacionales destinados a la protección del derecho a la vida e integridad personal, las condiciones materiales de los lugares de detención, las políticas públicas, los presupuestos, las regulaciones, los manuales de operación y las concepciones teóricas que explican las acciones y omisiones que impiden trasladar las normas universales a las realidades locales<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> *Ibíd.* pág. 9

<sup>168</sup> *Compilación de observaciones finales del Comité Contra la Tortura sobre países de América Latina y el Caribe (1998-2005)*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Chile, 2005.

<sup>169</sup> *Comité Contra la Tortura. Tercer Informe Anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (abril de 2009 a marzo de 2010)*. Cat/c/44/2, 25 de marzo de 2010, Ginebra, Suiza.

<sup>170</sup> *Ibíd.* párr. 16

De igual manera el Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, como resultado de la Misión a Colombia del 5 al 13 de julio de 2005<sup>171</sup>, fue muy asertivo en las recomendaciones generales y específicas. Por su parte, el Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en su misión al mismo Estado llevada a cabo entre el 8 y el 18 de junio de de 2009, realiza un extenso y detallado listado de recomendaciones, lo que sin duda alguna advierte la necesidad de implementar políticas de Estado tendientes a atender este flagelo, así como corregir sus causas<sup>172</sup>.

#### ***2.4.1.2.3 Documentos jurídicos de interpretación general – Sistema Universal y Regional.***

Coetáneo a los pronunciamientos citados, existen otros mecanismos para la supervisión e interpretación general de los mandatos establecidos en los tratados sobre derechos humanos, como sucede con las Observaciones o Recomendaciones Generales emitidas por organismos de Naciones Unidas, así como las opiniones Consultivas dictadas por la Corte Interamericana bajo su función consultiva. A pesar que estas decisiones previenen un fuerte sentido jurídico, tales estándares no sólo tienen un importante valor como guía de interpretación de los tratados para los distintos tribunales, sino que pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas así como los servicios sociales en los países y a fortalecer en igual medida

---

<sup>171</sup> Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y las ejecuciones sumarias. Adición Misión a Colombia. E/CN.4/2006/56/Add. 1, enero 17 de 2006

<sup>172</sup> Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston. Adición Misión a Colombia, A/HRC/14/24/Add.2, marzo 31 de 2010

los mecanismos de participación en el diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas sobre la materia abordada<sup>173</sup>, pues la reseña de la jurisprudencia contribuye igualmente a mejorar el diagnóstico de los principales problemas al interior de los Estados en diferentes aspectos de la protección a los derechos humanos.

Si bien son innumerables las decisiones en comentario<sup>174</sup>, resulta oportuno destacar la Observación General No. 18 “No discriminación” del Comité de Derechos Humanos, la cual desarrolla los principios de igualdad y no discriminación que irradian el PIDCP a partir de sus artículos 2 y 26, el PIDESC desde el artículo 2, homologables a los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, comentario en el que se establece que aunque corresponde a los Estados Partes decidir cuáles son las medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones pertinentes, es necesario que se informe a cerca de la naturaleza de tales medidas a fin de verificar su ajuste al mandato de igualdad y no discriminación. Por su parte en la Observación General No. 21 “Derecho de toda persona a participar en la vida cultural”, el CESCR recoge ampliamente el sentido histórico de su actividad, y reitera en diferentes apartes de la comunicación la necesidad de implementar políticas públicas tendientes a cumplir con el mandato previsto en el respectivo Pacto, reflexión que realiza particularmente en el capítulo denominado “Obligaciones de los Estados Partes”, donde exhorta a la implementación de medidas específicas.

---

<sup>173</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales *ob. cit.* párr. 44

<sup>174</sup> Los organismos de Naciones Unidas que han emitido Observaciones o Recomendaciones Generales son: el CCPR 33 Observaciones Generales; el CESCR 21 Observaciones Generales; CERD 33 Recomendaciones Generales; CAT 2 Recomendaciones Generales; y, CRC 12 Observaciones Generales. En el Sistema Interamericano la Corte IDH ha dictado 20 Opiniones Consultivas.

Análogamente, las diferentes Opiniones Consultivas dictadas por la Corte IDH aportan directrices importantes para la implementación de políticas o acciones por parte de los Estados en sus ordenamientos domésticos. En tal sentido, dado su alcance general y no exclusivamente jurídico, las opiniones No. 6<sup>175</sup> y 12<sup>176</sup> relativas a los requisitos que deben cumplir los diferentes ordenamientos internos durante la expedición de las leyes, representan gran interés sobre la materia; mientras que las Opiniones No. 8<sup>177</sup> y 9<sup>178</sup> dictan pautas claras de comportamiento para los Estados en relación con el cumplimiento de las garantías judiciales bajo situaciones neutrales y especiales. Pero sin duda alguna las Opiniones 17<sup>179</sup> y 18<sup>180</sup> representan un valor incalculable, pues más allá del tratamiento dado al derecho de poblaciones especiales (niños e inmigrantes respectivamente), desarrollan los principios de igualdad y no discriminación que deben ser tomados en cuenta por los Estados en toda actuación, y es justamente en estos pronunciamientos donde reconoce expresamente la relación ineluctable entre política pública y obligaciones internacionales sobre derechos humanos<sup>181</sup>.

---

<sup>175</sup> Cfr. CrIDH. Opinión Consultiva OC-6/86, *ob. cit.*

<sup>176</sup> CrIDH, Compatibilidad de un Proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-12/91 del 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12

<sup>177</sup> Cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC-8/87, *ob. cit.*

<sup>178</sup> CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87, *ob. cit.*

<sup>179</sup> CrIDH, Opinión Consultiva OC-17/02, *ob. cit.*

<sup>180</sup> CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03, *ob. cit.*

<sup>181</sup> CrIDH, Opinión Consultiva OC-17/02, *ob. cit.* párr. 67; Opinión Consultiva OC-18/03, *ob. cit.* párrs. 51, 114, 152, 161 y ss.

#### **2.4.1.2.4 Otros informes sobre la situación de derechos humanos.**

Finalmente, en cuanto a informes generales se refiere, son múltiples los pronunciamientos que analizan ya sea la situación general sobre los derechos humanos en determinadas regiones o países, o bien el estado de ciertas prácticas o contextos, actividad que se realiza desde un enfoque más humano de acuerdo a realidades concretas, alejándose de esta manera un poco del estricto rigor del derecho establecido en los tratados internacionales.

Entre estos documentos se resaltan aquellos que brindan un interesante aporte al tema abordado en el presente escrito desde el contexto colombiano, como son los Informes anuales de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos respecto de la situación colombiana entre los años 1997 y 2009<sup>182</sup>, en los que dedica

---

<sup>182</sup> Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, A/HRC/13/72, marzo 4 de 2010; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, A/HRC/10/032, febrero 19 de 2009; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, A/HRC/7/39, febrero 28 de 2008; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de 2006, Titulada “Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/4/48, marzo 5 de 2007; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2006/9, enero 20 de 2006; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2005/10, febrero 28 de 2005; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2004/13, febrero 17 de 2004; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2003/13, febrero 24 de 2003; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2002/17, febrero 28 de 2002; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2001/15, marzo 20 de 2001; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2000/9, marzo 9 de 2000; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/1999/8, marzo 9 de 1999; Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/1998/16, marzo 9 de 1998.

un capítulo importante al análisis de las políticas públicas y la implementación de las recomendaciones señaladas por el organismo. De igual manera el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, entre 1999 y 2006 hizo un seguimiento estricto a las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia<sup>183</sup>.

Por último, parecen útiles las observaciones planteadas en los informes mundiales de la *Human Rights Watch*<sup>184</sup> y Amnistía Internacional<sup>185</sup>, organismos que aún cuando no pertenecen a ningún sistema político internacional, su independencia y marcada trayectoria los convierte en entidades autorizadas para la emisión de comentarios o apreciaciones de esta naturaleza.

#### **2.4.1.3 Las decisiones en casos particulares**

La relación entre políticas públicas y el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos también se identifica, de manera menos prolífica que la anterior pero cualitativamente meritoria, a través de los pronunciamientos de órganos jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales ante el conocimiento de casos por presuntas violaciones a derechos reconocidos en instrumentos exigibles, como sucede con el Comité de Derechos Humanos, el

---

<sup>183</sup> ACNUR, Oficina para Colombia, Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002, Bogotá, 2002; Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004, Bogotá, 2004; Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006, Bogotá 2006.

<sup>184</sup> Informe Mundial 2010: Los abusadores atacan a los mensajeros de derechos humanos. Recuperado el 17 de mayo de 2010 de <http://www.hrw.org/es/news/2010/01/19/informe-mundial-2010-los-abusadores-de-derechos-humanos-atacan-los-mensajeros>

<sup>185</sup> Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo. Informe 2010 – Amnistía Internacional. Recuperado el 22 de marzo de 2010 de [http://thereport.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010\\_AZ\\_ES.pdf](http://thereport.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010_AZ_ES.pdf)

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial o el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, así como la Comisión y Corte Interamericana en el Sistema Regional, o la antigua Comisión y Corte Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

Dada la marcada pertinencia de la Corte IDH respecto de las obligaciones adquiridas por Colombia sobre derechos humanos, su importancia en relación con los Estados al interior del Sistema Interamericano, así como la plausible manera en que ha abordado recientemente la materia objeto de examen desde la orilla de las reparaciones, serán retomados en forma exclusiva los pronunciamientos de este Tribunal.

Como se indicó en el Capítulo Primero, desde su primigenia jurisprudencia la Corte Interamericana entendió que al reconocer la complejidad de los deberes asumidos por los Estados Parte, se requiere una disposición estatal más garantista tendiente al cabal cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención. Al respecto, en uno de sus casos emblemáticos estableció:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> CrIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *ob. cit.* parr 175

Tal interpretación pone de presente el amplio alcance de la Convención Americana, de modo que las obligaciones generales previstas en los artículos 1.1 y 2 abordadas desde un enfoque estrictamente jurídico, solo pueden ser materializadas siempre y cuando el Estado disponga una actitud programática e integral de tipo político que reivindique los mandatos allá establecidos; pues al fin de cuentas, si se tiene de presente que el Pacto de San José es una expresión política cuyo objetivo primordial es la protección de los derechos humanos (*supra*), la mejor manera de cumplirlo es evitando menoscabos a la dignidad humana a través de mecanismos esencialmente preventivos, al lado de los de atención y reparación.

A diferencia de otro tipo de pronunciamientos, la Corte IDH manifiesta la imposibilidad de realizar un listado taxativo o enumerativo de aquellas medidas y su impedimento de ser invocadas en juicio, precisamente porque ante estas instancias la labor es evidentemente jurídica y en ningún momento se trata de procesar a los Estados Partes por la ausencia, indebida implementación o bajo nivel de eficacia de las políticas públicas, sino por la violación a derechos humanos protegidos, aunque ello sea resultado de la escasa salvaguardia ofrecida en sede interna a través de acciones específicas, que vayan más allá de la adecuación del ordenamiento jurídico a la luz literal del artículo 2 convencional.

Desde el punto de vista del deber general, la ausencia de horizontes particulares sobre la materia obedece entre otras razones a la reconocida transversalidad de los derechos, la cual implica que la protección efectiva y material de un derecho requiere el amparo de otros más en forma igualitaria para todas las personas. Un ejemplo relevante para el apunte en comentario se evidencia con el acceso a la justicia, derecho

reconocido como humano y que se encuentra compuesto o se ve afectado por diferentes elementos: a) formalmente, por la disposición legal de acceder a recursos judiciales efectivos y el debido proceso (dos derechos distintos según la Convención); y b) materialmente, por situaciones de *iure* o de *facto* que impidan acceder realmente, como por ejemplo la falta de independencia del poder judicial, la imposibilidad de instaurar las acciones o la existencia de prácticas sistemáticas de discriminación ante la judicatura, de manera que al cometerse una violación en tal sentido, se provoca subsecuentemente una afectación al derecho o derechos que se discuten o se pretendían debatir durante el procedimiento viciado o denegado.

Precisamente a partir de la complejidad en el cumplimiento de los derechos y la vasta postura proteccionista de la Corte, se ha entendido que la acción del Estado no se limita a prevenir o atender las violaciones cometidas a través de su institucionalidad o por agentes estatales aún cuando actúen al margen de su investidura, sino que también abarca el comportamiento ilícito de terceros particulares, pues en juntos casos las conculcaciones responderán a la falta de protección efectiva de los derechos humanos al interior del Estado:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención, cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos, que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular

o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos de la convención<sup>187</sup>. Acentos propios.

Las apartados resaltados corroboran dos grandes aspectos de la Convención: a) su alcance, y b) los mecanismos o acciones requeridos para su cumplimiento, cualidad posible gracias al uso de la noción de garantía colectiva vista ahora desde un enfoque jurídico<sup>188</sup>, al considerar que los tratados en derechos humanos deben ser aplicados de acuerdo a su objeto y fin<sup>189</sup>. Objeto y fin que se refiere, más allá de un extenso catálogo de derechos, a las obligaciones asumidas ante la comunidad internacional como un todo<sup>190</sup> (concepto aplicado igualmente al escenario jurídico), de manera tal que se asegure la obediencia colectiva al establecimiento de los derechos humanos, como un mecanismo de apoyo, solidaridad, cooperación, respeto mutuo y fundamento del desarrollo entre los pueblos, y por tanto, lo substancial en materia proteccionista no sea la procedencia de la violación, sino la protección efectiva brindada por el Estado para evitarla o atenderla de manera adecuada.

---

<sup>187</sup> CrIDH, Caso Godínez Cruz, *ob. cit.* párrs. 181, 182 y 187

<sup>188</sup> Los mecanismos internacionales responden a la garantía que deben tener todos los Estados en que las obligaciones adquiridas en forma colectiva serán cumplidas, por lo que en el campo de los derechos humanos lo realmente importante es la protección y lo inaudible es la transgresión. Cfr. CrIDH, Caso Hermanas Serrano Cruz. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 69; Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, *ob. cit.* párr. 83.

<sup>189</sup> Cfr. CrIDH, Caso "Instituto de Reeducción del Menor", *ob. cit.* párr. 205, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, *ob. cit.* párrs. 150 a 151. Esta noción ha sido igualmente reconocida en el ámbito europeo por parte del TEDH en casos como Klass y otros v. Alemania, *ob. cit.*; así como por la antiquísima Corte Permanente de Arbitramento en el caso Límites Neerlandés Portugués de la Isla de Timor (Laudo Arbitral de junio 25 de 1914), Diario Americano de Derecho Internacional, Vol. 9, 1915, págs. 250 y 266, citado por CrIDH, en el Caso de la Masacre de Mapripán, *ob. cit.*

<sup>190</sup> Cfr. CrIDH, Opinión Consultiva OC-17/02, *ob. cit.* Voto Concurrente del Juez Augusto Antonio Cançado Trindade, párr. 20.

De esta manera se han decantado diversos e importantes estándares de protección<sup>191</sup> respecto de los derechos de los niños, los indígenas, las comunidades afrodescendientes, las mujeres, los desplazados, los migrantes, las leyes de amnistía o punto final, las reparaciones, entre muchos más, que como se ha dicho marcan pautas importantes de comportamiento para los Estados y obligan necesariamente a reacomodar sus políticas internas en forma general y para cada una de aquellas áreas.

En ese contexto las reparaciones configuran el dispositivo válido a través del cual se prevén mecanismos acordes a la violación, destinados a atenderla, remediarla o eliminar sus causas, pues el efecto interpretativo de las normas carecería de efecto útil si no existiera un mecanismo reparador que permitiera introducir la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de aquella hermenéutica, generando espacios a procesos de incumplimiento cíclico<sup>192</sup>. Mediante su práctica, ha sido recurrente por parte de las víctimas y de la Comisión (al menos en los últimos tiempos), solicitar al Tribunal se ordene al Estado infractor la implementación de

---

<sup>191</sup> A guisa de referencia, se encuentran los requerimientos especiales para los procedimientos en los que se involucre la determinación de derechos u obligaciones de los niños o menores, tras la adopción e interpretación de las Reglas de Beijing; la especial particularidad que debe tener el debido proceso para la determinación de los derechos u obligaciones de los migrantes, entre lo que se cuenta la notificación consular obligatoria para los Estados que detienen a un extranjero, la aplicación del principio de no devolución (*no refoulement*), la obligación de abogado o traductor, entre otros; o la obligatoriedad de la consulta previa a los pueblos indígenas derivada del Convenio 169 de la OIT.

<sup>192</sup> En este punto resulta útil realizar una reflexión frente a la efectividad de las sentencias dictadas por Tribunales Internacionales como la Corte Interamericana, pues a diferencia de los fallos en sede interna, en el ámbito internacional no existen mecanismos de coercibilidad dada la imposibilidad de “ejecutar” una sentencia “en firme”, pues para empezar, tales conceptos no existen. Los mecanismos de cumplimiento son estrictamente políticos cuyos alcances máximos serán las sanciones, en especial las de tipo económico; pero, ¿todos los Estados serán sujetos de sanción dada su marcado poder al interior de la respectiva Organización?, además, ¿las sanciones de tipo económico no afectarían principios fundamentales como el de la cooperación internacional o el desarrollo progresivo contenido en la misma Convención Americana para el caso del sistema regional? Los interrogantes abren la puerta a un escenario de interesantísimos debates y que en la contemporaneidad no han perdido su vigencia, aunque por la marcada rigurosidad que exige su discusión, se plantean como un elemento inquietante que en el fondo auspicia la preocupación principal que ha motivado el presente escrito.

políticas efectivas como alcance de las garantías de no repetición<sup>193</sup>, y aún cuando la Corte no ha decretado políticas públicas en estricto sentido, si ha ordenado la ejecución de acciones que repercuten importantemente en su configuración y elaboración.

Bajo tal entendido, llama la atención la manera como la Corte desde sus primeras decisiones optó por medidas que trascendieran hacia la adecuación de los ordenamientos internos, aún cuando ello sea más notorio en algunos casos como se señaló en el apartado relativo a las reparaciones del capítulo primero, entre los que cabe destacar las medidas ordenadas a Colombia en la Sentencia de Mapiripán en el año 2005 (aunque no sea uno de los primeros asuntos relacionados con el tema).

Posteriormente, un precedente significativo en el que la Corte ordenó a un Estado la adopción de medidas que trascendieron la barrera de simples acciones y en su conjunto configuraron los lineamientos de una política pública por vía de reparaciones, se registra con el caso Montero Aranguren y otros contra Venezuela, cuyo fundamento fáctico es la ejecución extrajudicial de 37 reclusos del Retén de Catia en Caracas Venezuela, por parte de agentes del Estado en el marco de un

---

<sup>193</sup> Algunos casos en los que la Comisión Interamericana y/o las víctimas han solicitado este tipo de medidas son: La Rochela vs Colombia, Demanda de la CIDH ante la Corte, párrs. 183 y ss., así como en el Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas presentado por los Representantes de las presuntas víctimas y sus familiares, págs. 108 y 114 a 118; Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana, Demanda de la CIDH ante la Corte, párrs. 208 y ss., así como en el Escrito de solicitudes presentado por los Representantes de las presuntas víctimas, págs. 74 a 77; Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs Venezuela, Demanda de la CIDH ante la Corte, párrs. 293 a 397, y en el Escrito de solicitudes y pruebas de los Representantes, págs. 94 a 96; Ituango vs Colombia, Demanda de la CIDH ante la Corte, párrs. 143 y 144, así como en el Escrito de solicitudes y pruebas de los Representantes, párrs. 337 a 339; Mapiripán vs Colombia, Demanda de la CIDH ante la Corte, págs. 80 a 82; Instituto de Reeduación del Menor vs Paraguay, Demanda de la CIDH ante la Corte, párrs. 144 a 151, y Escrito de solicitudes pág. 83.

intento de golpe militar<sup>194</sup>. En aquella sentencia el Tribunal accedió a las peticiones presentadas por la CIDH y los Representantes de las Víctimas, ordenando tres grandes formas de reparación identificadas como: “c) *Adoptar medidas de carácter legislativo, político, administrativo y económico [...] d) Adecuación de las condiciones carcelarias a los estándares internacionales [...] e) Medidas educativas [...]*”.

Agrupadas, apuntaron a la implementación de una política pública en materia penitenciaria y carcelaria, cuyos componentes fueron: a) prevenir la recurrencia de violaciones similares mediante la adopción de medidas legales, administrativas y de otra índole que fueran necesarias para dar cumplimiento a los deberes de prevención y garantía de los derechos reconocidos por la Convención Americana; b) adecuar todo su ordenamiento interno a los estándares jurídicos internacionales previstos sobre la materia; c) poner en funcionamiento un cuerpo penitenciario de vigilancia inminentemente civil; d) disponer de un organismo eficaz, competente, imparcial e independiente encargado de verificar las quejas por violaciones a derechos humanos proveniente de personas privadas de la libertad; e) desapego de la jurisdicción penal militar para el conocimiento de este tipo de violaciones en funcionarios amparados por tal fuero; f) adopción en un plazo razonable de las medidas necesarias para adecuar las condiciones de las cárceles a los estándares internacionales relativos a este aspecto, entre ellas i) la adecuación de los espacios para pernoctar, ii) celdas ventiladas y con acceso a luz natural, iii) acceso a sanitarios y duchas limpias con suficiente privacidad, iv) alimentación y atención en salud adecuadas oportunas y suficientes, v) acceso a medidas educativas laborales y de cualquier otra índole

---

<sup>194</sup> Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia). Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150

necesarias para la readaptación social de los internos; g) orientación entrenamiento y capacitación adecuado a los miembros de los cuerpos de seguridad y agentes policiales respecto al trato y protección de los reclusos<sup>195</sup>.

Emblemáticamente 3 años después de aquel fallo, la sentencia del Campo Algodonero dictada el 16 de noviembre de 2009 marca un hito igualmente importante sobre el particular, y aunque en este caso no se dispuso la implementación de política alguna, sí se analizó con mayor detenimiento las diferentes acciones que según la información del Estado configuraban la preexistencia de la política estatal solicitada por los peticionarios. Sobre el particular, los solicitantes requirieron expresamente a la Corte Interamericana que como medida de reparación, ordenara al Estado Mexicano adoptar una “[...] *política integral y controlada, respaldada con recursos adecuados, para garantizar que los casos de violencia contra las mujeres [fueran] adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y sus víctimas reparadas; [así como] la creación de un programa de largo plazo que contara con los recursos necesarios y la articulación de los diversos actores sociales, en coordinación de instituciones del Estado, con objetivos, metas, indicadores definidos que permitieran evaluar periódicamente los avances [...] Solicitaron [así mismo] que el Estado elabor[ara] un programa permanente y transversal con mecanismos de evaluación constante e indicadores de obstáculos y avances para erradicar la discriminación por género dentro de la administración pública*”<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> *Ibíd.* párrs. 143 a 149

<sup>196</sup> CrIDH, Caso González y Otras (Campo Algodonero), *ob. cit.* párrs. 474 y 475

Lo realmente importante en este caso a diferencia de otros anteriores<sup>197</sup>, es que la Corte realizó un estudio sobre la política estatal a partir de la información entregada tanto por la Comisión como por los Estados Unidos Mexicanos, a fin de determinar la viabilidad en la solicitud de los peticionarios, encontrando la existencia de diversas acciones implementadas por México que no fueron objetadas en relación con su vigencia o validez por la contraparte, quienes tampoco señalaron las deficiencias prácticas de tales acciones ni precisaron en qué forma las medidas adoptadas, en su conjunto, no podrían ser consideradas como una política integral y coordinada<sup>198</sup>. A pesar de ello, la Corte reconoció que al no contar con información suficiente y actualizada que permitiera evaluar la eficacia que ofrecía la implementación de los actos jurídicos, instituciones y acciones indicadas, fue la falta de argumentación de los peticionarios la que impidió pronunciarse sobre las fallas estructurales que atraviesan estas políticas, los problemas en sus procesos de implementación y sus resultados sobre el goce efectivo<sup>199</sup>, pues al fin de cuentas, la violación sistemática a los derechos de la mujer en el contexto de aquel caso, fue un reflejo de la ineficacia de las medidas específicas adoptadas por el Estado.

---

<sup>197</sup> Sin ser el único, en el caso de la Masacre de Mapiripán contra el Estado de Colombia, por ejemplo, tanto la Comisión como los Representantes de las víctimas solicitaron a la Corte que como medidas de satisfacción y garantías de no repetición, ordenara al Estado adecuar la Ley 975 de 2005 conocida como Ley de Justicia y Paz, petición que no fue atendida ni resuelta en forma concreta por el Tribunal, pues al respecto simplemente manifestó: “Sobre el particular, la Corte reitera su jurisprudencia constante en el sentido de que ninguna ley ni disposición de derecho interno puede impedir a un Estado cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos. En particular, son inaceptables las disposiciones de amnistía, las reglas de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos – como las del presente caso, ejecuciones y desapariciones. El Tribunal reitera que la obligación del Estado de investigar de manera adecuada y sancionar, en su caso, a los responsables, debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse”. CrIDH, Masacre de Mapiripán, *ob. cit.* párr. 304.

<sup>198</sup> CrDH, Caso González y Otras (Campo Algodonero), *ob. cit.* párr. 493

<sup>199</sup> *Ibíd.* párrs. 495 y 496

Por otra parte, el último caso fallado por la Corte o al menos publicado al momento de la elaboración del presente escrito (el del reconocido congresista colombiano de la Unión Patriótica Manuel Cepeda Vargas<sup>200</sup>), muestra igualmente algunos aspectos de interés para el análisis de la relación existente entre las políticas de Estado y el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos.

Pese a no conocer el texto del Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas de los Representantes de las Víctimas en cuanto a los términos y alcances de las reparaciones pretendidas, de la demanda presentada por la CIDH se desprende la petición relacionada con el emprendimiento, con cargo al Estado, de medidas jurídicas, administrativas y de otra índole necesarias para evitar la reiteración de hechos similares, en especial, la adopción en forma prioritaria de una política de erradicación de violencia por motivos de ideología política en general, que incluya medidas de prevención y protección<sup>201</sup>. Ante ello el Tribunal Regional se refirió en términos muy similares a los expuestos en el caso de la Masacre de Mapiripán (*supra cita 196*), tras dictar que la emisión misma de la sentencia y de las reparaciones ordenadas resultaba suficiente y adecuada para remediar las violaciones declaradas<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> CrIDH, Caso Manuel Cepeda Vargas. Sentencia de 26 de mayo de 2009. Serie C No. 213

<sup>201</sup> Demanda presentada por la CIDH ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Manuel Cepeda Vargas (12.531) contra el Estado de Colombia, párr. 135

<sup>202</sup> CrIDH, Caso Manuel Cepeda, *ob. cit.* párr. 238

## 2.5 Conclusión

Las obligaciones internacionales que sobre derechos humanos han asumido los diferentes Estados, cursan efectos políticos incluso antes y después de la mirada juricista. Ello es explicado por el origen y trasegar histórico que las mismas tienen en el seno de la comunidad internacional (a diferencia de las obligaciones dictadas para el comportamiento entre los Estados), siendo exigidas a todos ellos con independencia a su pertenencia a organizaciones internacionales, o al reconocimiento de determinados instrumentos (excepto por las marcadas diferencias históricas y culturales en ciertas regiones del globo), dado que la fuente obligacional no proviene exclusivamente de contratos internacionales en estricto sentido, y por lo tanto su cumplimiento advierte un interés de suyo universal.

Al tener en cuenta que su establecimiento se ha fundamentado en la codificación del derecho internacional, son objeto de análisis jurídico pero al mismo tiempo razonadas desde enfoques políticos y sociológicos, actividad que las afecta recíprocamente y por tanto, la dinámica de esta relación incide ampliamente en el aspecto jurisdiccional por diferentes razones; una de ellas relacionada con la injerencia de los pronunciamientos internacionales en la decisión de casos, especialmente de los órganos propios del sistema de Naciones Unidas o de la OEA.

Tal evolución progresista es propia del Sistema Regional, igualmente por diversas motivaciones que se fundamentan en una clara diferencia estructural, funcional, normativa y hermenéutica entre los diversos Sistemas. En lo estructural el Sistema Interamericano goza como ningún otro, de dos organismos de protección (Comisión y Corte), pues el Consejo de Europa abolió la Comisión Europea con la entrada en

vigencia del Protocolo 11 Adicional al Convenio Europeo hacia 1998, mientras que el Sistema de Naciones Unidas carece de funciones jurisdiccionales lo cual lo rezaga por completo de esta competencia<sup>203</sup>.

Por su parte lo funcional es resultado directo de la estructura. La Comisión adelanta dos procedimientos con enfoques distintos pero complementarios: su control político (mediante el pronunciamiento de las actividades de promoción y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos por parte de los Estados Miembros) y el ejercicio cuasi judicial tras la aplicación de los estándares internacionales desarrollados por la doctrina jurídica de la cual son fuente importante de producción (O'Donnell, Uprimny & Valencia Villa, 2003), situación que incide directamente sobre el desarrollo jurídico de la Corte, pues hasta la modificación al reglamento en el 2009, la CIDH ha sido la encargada de litigar las causas ante el Tribunal cuando los procesos sometidos a su competencia han requerido el trámite jurisdiccional, generando de esta manera el trabajo coordinado de los dos organismos como parte de un sistema integral que mantiene su articulación y unidad de criterios, y en virtud de tal consideración reconoce un mayor vínculo entre la vista política y jurídica.

En cuanto a lo normativo, porque a diferencia de otros tratados la Convención Americana previene normas propias de interpretación establecidas en el artículo 29 y preámbulo, que permiten una mayor protección al ser humano precisamente a través del constante avance jurisprudencial, notorio en temas como el análisis conjunto que

---

<sup>203</sup> Si bien Naciones Unidas cuenta con diversos organismos de protección como se ha documentado a lo largo del presente texto, no existe dualidad de organismos que conozcan un mismo caso en diferentes instancias, por lo que cuando uno de ellos avoca conocimiento excluye a los de más de hacerlo, debido a su falta de competencia jurisdiccional.

hace del artículo 8 y 25 (a diferencia de cualquier otro Tribunal), el reconocimiento del deber investigativo como un derecho subjetivo de la víctima (de forma exclusiva en relación con otras Cortes), así como el valorable entendimiento sobre reparaciones tras decidir la implementación de medidas que obligan la reorganización del aparato estatal y en determinadas oportunidades la ejecución de acciones de política pública, por mencionar algunos aspectos relevantes.

El desarrollo hermenéutico se diferencia igualmente entre los Sistemas jurisdiccionales, pues mientras el Interamericano reconoce una relación más latente, cercana y necesaria entre políticas públicas y obligaciones internacionales (como consecuencia de los factores recién indicados), el Tribunal de Estrasburgo tiende a desconocer la incidencia de las primeras sobre las segundas, cuando (al hablar respecto de lo que la Corte IDH ha entendido como la posición de garante del Estado), conceptuó:

*Bearing in mind the difficulties in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, the positive obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities. Accordingly, not every claimed risk to life can entail for authorities a Convention requirement to take operational measures to prevent that risk from materializing. For a positive obligation to arise, it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the*

*scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk*<sup>204</sup>.

De esta forma el diseño e implementación de las políticas públicas al interior de los Estados Americanos, cuenta con un sesgo preestablecido por la política internacional a través de los Pactos y pronunciamientos internacionales (políticos y jurídicos), ya sea en escenarios de la política estatal general, o de aquella dirigida exclusivamente al campo proteccionista. Según la práctica del Estado colombiano, el primer acto mediante el cual se demuestra dicha relación es, o bien expresamente conforme a la ley que incorpora el Pacto o Tratado Internacional al derecho interno, o bien por el reconocimiento tácito desarrollado a través del bloque de constitucionalidad o de la práctica política interna (Uprimny, 2003) luego de lo cual vienen las diferentes acciones dirigidas al cumplimiento de las obligaciones allá contenidas, regularmente identificadas con la expedición de nueva normativa<sup>205</sup> o la incorporación de estándares en la jurisprudencia constitucional (Cepeda, M. J., Montealegre L., E. & Julio, A., 2007), acciones que aún siendo necesarias y

---

<sup>204</sup> *Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la impredecibilidad de la conducta humana y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, dicha obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Por consiguiente, no todo alegado riesgo a la vida impone a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que aquel riesgo llegue a materializarse. Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo. TEDH, Caso Kiliç v. Turquía, sentencia del 28 de marzo de 2000, Aplicación No. 22492/93, párrs. 62 - 63; Caso Osman v. Reino Unido, sentencia del 28 de octubre de 1998, párr. 1.c).*

<sup>205</sup> A título de muestra entre la amplia gama de normas que cumplen tal finalidad, se encuentra la reciente Ley 1306 de 2009 dirigida a proteger las personas con discapacidad mental, la cual según el artículo 4º Dimensión Normativa, complementa los Pactos, Convenios y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos relativos a las personas en situación de discapacidad aprobados por Colombia, que integran el bloque de constitucionalidad

altamente valorables, por sí mismas no constituyen política pública pues en algunos casos no alcanzan a establecer siquiera decisiones de gobierno .

En ese contexto, se ha abierto la puerta para introducir políticas públicas al interior de los Estados a partir de las decisiones tomadas por los organismos del SIDH (tal vez de manera especial por parte de la Corte), aspecto que cobra suscitado interés en países caracterizados por violaciones estructurales o pétreas, cuyas causas no han sido disuadidas por la actividad de la comunidad internacional mediante alguno de sus mecanismos (políticos o jurídicos) como sucede con Colombia.

A pesar de ello, resulta necesario profundizar en los aspectos sustancial y procesal de las reparaciones, a fin de decantar los análisis de operatividad y aplicación en casos concretos con el objeto de superar problemas propios del derecho, como la competencia *ratione materiae* de la Corte para dictar decisiones similares, el respeto por el principio de soberanía estatal o no injerencia, así como una posible afectación a la seguridad jurídica en el ámbito internacional bien sea en detrimento de las víctimas o del Estado.

La última afectación podría presentarse bajo el mismo argumento para las dos partes, por la falta de claridad del rasero interpretativo aplicado por la Corte cuando declara reparaciones que contienen la implementación de acciones más elaboradas en ciertos casos, que en el fondo previenen solución a problemas estructurales al igual que otros, en los que no se les ha otorgado similar tratamiento. Para efectos meramente ilustrativos, las reparaciones solicitadas en el caso Cepeda Vargas resultan homologables en su contenido a las refrendadas en el Caso Montero,

aunque en su análisis, resolución y aceptación distan considerablemente; si bien en el caso venezolano se trató de un contexto dramático y caracterizado por precedentes fuertemente violatorios de derechos humanos al interior de las cárceles, los hechos que envolvieron la ejecución del Senador Manuel Cepeda obedecen a un patrón sistemático de grandes flagelos a la humanidad en el devenir colombiano desde mucho tiempo atrás como la misma Corte lo reconoció, al admitir que se trató de un crimen de lesa humanidad, cuyo contexto es similar al de las Masacres de Mapiripán, Pueblo Bello, Ituango, la Rochela, del defensor de derechos humanos Jesús María Valle Jaramillo y del indígena Escué Zapata, aunque la respuesta a las peticiones en reparación de los casos contra Colombia se ha caracterizado por un alto grado de discrecionalidad. Por ello tanto víctimas como Estados cuestionarán ¿por qué unos casos si y en otros no? y a eso se le conoce como inseguridad jurídica.

A pesar que las víctimas no han pronunciado apreciaciones en tal sentido, por parte de los Estados se ha notado cierto inconformismo. Oficialmente se tiene conocimiento que el 18 de diciembre de 2008, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela emitió una decisión donde declara inejecutable el fallo de la Corte Interamericana respecto del caso Apitz Barbera y Otros, tras argumentar que el cumplimiento de las decisiones emanadas de la Corte IDH está subordinado al estudio que realice la Sala Constitucional del máximo Tribunal Venezolano, determinando si la decisión internacional resulta favorable al ordenamiento jurídico interno venezolano. Advirtió además que la Corte ha incurrido en una usurpación de funciones, razón por la cual solicita al Ejecutivo

Nacional proceda a denunciar la Convención Americana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la misma<sup>206</sup>.

Al margen de las anteriores apreciaciones, es innegable que los avances al interior del Sistema Interamericano constituyen un pilar fundamental en la función transformadora que se le ha otorgado al derecho internacional de los derechos humanos, condicionada por el cambiante contexto histórico. Su evolución constante y superación de problemas jurídicos ahora queda en cabeza de las víctimas y sus representantes, quienes según la modificación al reglamento realizado a finales del 2009 asumen en forma exclusiva la defensa ante la Corte, litigios que deberán abordar con la plena seguridad que la implementación de políticas de Estado por medio de las decisiones sobre reparaciones de la Corte es una realidad.

---

<sup>206</sup> CrIDH, Caso Montero Aranguren, Resolución de Supervisión de cumplimiento de Sentencia, 17 de noviembre de 2009, párr. 71

### **3. CAPITULO TERCERO**

## **LOS DERECHOS HUMANOS VIOLADOS EN EL MARCO DEL CONFLICTO INTERNO COLOMBIANO, LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES**

### ***3.1 Contexto histórico***

Históricamente Colombia se ha caracterizado por la multiplicidad de conflictos desde los orígenes de la República, cuyo devenir comprende la conquista española, la guerra de la Independencia y las múltiples guerras civiles a lo largo del siglo XIX (Oquist, 1978), como resultado de un proceso espontáneo y no dirigido inicialmente por el Estado, sino en respuesta a la expulsión provocada por la pobreza, la violencia y la ilusión de prosperidad e independencia de los colonos (PNUD, 2003). Esta situación estuvo caracterizada por elementos particularmente propios como la geografía colombiana, la diversidad cultural asentada en las diferentes regiones y los choques generados con la aparición en la escena nacional de ideas contemporáneas producto de la formación europea recibida por la alta sociedad criolla, las cuales influenciaron sustancialmente en la definición de las principales doctrinas políticas preponderantes del país.

Dado el amplio registro de hechos y motivaciones que delimitan el contexto de luchas violentas, la literatura especializada ha fraccionado su historia por etapas al particularizar las repercusiones con que se ha presentado, identificando entre ellas con gran importancia el periodo denominado “La Violencia” comprendido entre 1946

y 1965 aproximadamente, el cual cobró la vida de cerca de 180 mil personas en una población de 13 millones de habitantes y fortaleció las bases de la lucha armada, en un ambiente precedido por reformas políticas y sociales del liberalismo en los años 30 tendientes a modernizar el Estado e incluir a sectores hasta entonces abandonados por el poder público (Meertens, 2000).

El asesinato de Gaitán en 1948 desencadena la violencia campesina y cede paso a la conformación de los primeros actores del conflicto armado: los cuadros guerrilleros liberales y conservadores erigidos como formas de resistencia campesina y no como un instrumento para la toma del poder, aunque en algunos casos con posturas llamativamente políticas (Guzmán Campos, Fals-Borda & Umaña Luna, 1963). Posteriormente, el golpe de Estado y asenso del General Rojas Pinilla al poder da lugar a la amnistía y desmovilización de las guerrillas liberales hacia 1953, al tiempo que recrudece la exclusión estatal de los sectores representados en expresiones fuera del bipartidismo tradicional, al prohibir la actividad política de lo que llamó el comunismo internacional mediante la reforma constitucional de 1954<sup>207</sup>, producto de lo cual en 1955 se realiza una fuerte arremetida violenta por parte del Ejército en Villarrica Tolima, que causa un elevado número de homicidios y desplazamientos masivos hacia Marquetalia, Riochiquito, el Pato, Guayabero, el Duda y el Ararí, donde crecen las llamadas repúblicas independientes, situación que conlleva al fortalecimiento de la lucha armada como una opción de participación política (PNUD, 2003).

---

<sup>207</sup> Acto Legislativo No. 6 del 14 de septiembre de 1954

Posteriormente, el Frente Nacional acordado en 1957 reafirma la expulsión del poder a cualquier otra manifestación política o ideológica distinta a la liberal o conservadora, con la alternación del poder entre estos grupos durante los próximos 16 años. En ese contexto y tras la defensa de la doctrina de la seguridad nacional, hacia los años 60 en el siglo XX el Estado colombiano facultó la creación de los grupos de autodefensas mediante la expedición del Decreto legislativo 3398 del 24 de diciembre de 1965 y la Ley 48 del 16 de diciembre de 1968, configurando de esta manera otro actor violento: los paramilitares, quienes en la década de los 80 se constituyen como extensión de los ejércitos privados al amparo de la industria del narcotráfico y el comercio esmeraldero. Al igual que la guerrilla, la génesis de estos grupos es rural y en parte son el resultado de un fenómeno espontáneo de protección ciudadana ante la ausencia del Estado, aunque rápidamente se consolidaron como cuerpo de combate paralelo a las Fuerzas Militares actuando con la connivencia de agentes estatales (Salamanca, 2006) y el apoyo decidido de distintos sectores económicos o personas acaudaladas del país.

El auge económico del narcotráfico y su gran permeabilidad en las altas esferas del poder, permitió el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones ilegales tras la consolidación de distintas alianzas entre grupos (particularmente paramilitares) y sectores políticos y económicos, que junto a prácticas escalofriantes y sistemáticas de aniquilación de la otredad especialmente por zanjas políticas, permitieron la agudización de lo que para entonces ya era un conflicto doméstico que contaba con actores claramente definidos: guerrilla, paramilitares y miembros de seguridad del Estado.

A la par del derrumbe estatal y la desigualdad latente que sumía cada vez más la crisis violenta padecida por Colombia, se presentaron otros conflictos sociales en una difícil situación económica, como las luchas laborales, las urbano regionales, las protestas campesinas e indígenas (no armadas) y las luchas estudiantiles que generaron un efecto en doble sentido: por una parte agudizaron los actos violentos dada la constante represión, pero por otro lograron la consolidación de avances significativos de carácter democrático al interior de la incipiente sociedad civil y el Estado (Archila N., Delgado G., Garcia V. & Prada M., 2002).

Bajo ese contexto, a pesar de la respuesta complaciente y tolerante del Estado solo posible por la pasividad que en el mejor de los casos caracterizó a los gobiernos de turno, la comunidad internacional realizó esfuerzos también embrionarios pero enfáticos que llamaban la atención sobre la violación a los derechos humanos al interior del país en el marco del conflicto interno, como lo demuestra el informe de Amnistía Internacional del año 1984 al manifestar que Colombia no tomaba en serio la defensa de los derechos humanos, así como los informes del CICR de los años 83 y 84 tras indicar que tanto el Estado como los paramilitares continuaban con la misma lógica represiva de la guerra sucia, con ejecuciones sumarias, detenciones ilegales y torturas; pronunciamientos que encontraron eco en la actividad de las naciescentes organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

Pese a lo anterior, solo hasta el periodo presidencial de Virgilio Barco (1986-1990) se creó una discreta respuesta institucional en materia de derechos humanos, mediante la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los

Derechos Humanos en 1987<sup>208</sup>, entidad conocida en la actualidad como Programa Presidencial de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual fue creada gracias a la presión internacional por el holocausto del Palacio de Justicia (Leal Buitrago, 2006).

La redacción de una nueva Carta Política en 1991, incorporó una serie diversa de mecanismos institucionales para la protección de derechos humanos en términos generales, y las bases constitucionales para avanzar en la consolidación de un Estado incluyente, progresivo y garantista que diera al traste con las causas que cedieron paso a la violencia histórica colombiana y al subsecuente conflicto armado (Cepeda, 1992); por lo que bajo tal premisa se han intentado ingentes acercamientos con los grupos guerrilleros, así como la publicitada y cuestionada desmovilización de estructuras paramilitares sin obtener resultados idóneos.

A pesar de ello, también se ha presenciado la consolidación de una cultura gubernamental de la seguridad durante el periodo del Presidente Alvaro Uribe Vélez (2002-2010), entendida ahora como “*democrática*” aunque con la filosofía de la seguridad nacional de los años 60 que dio origen al paramilitarismo. Igualmente se ha asistido a la reivindicación de posturas políticas recientes de “unidad nacional” en la que los grupos paramilitares sin haber surtido un proceso necesario de reconciliación con la sociedad, solicitan la participación en el gobierno que regenta la tradicional tesis, lo cual recuerda el turbio episodio del frente nacional ocurrido a mediados del siglo pasado.

---

<sup>208</sup> Programa Presidencial de Derechos Humanos y DHI. Recuperado el 27 de marzo de 2010 de <http://www.derechoshumanos.gov.co/programa/historia.asp>

Entre unos y otros virajes, luego de más de veinte años que Colombia reconoció la necesidad de implementar dispositivos tendientes a proteger los derechos humanos al interior del país, los resultados concretos aciertan en reconocer que en la actualidad aún persiste el conflicto interno, cuyas consecuencias previenen serias violaciones a derechos humanos, con diferentes nombres, matices o intensidades, y que en un alarmante índice son atribuibles a las fuerzas de seguridad y a los paramilitares, quienes han actuado en colaboración directa con agentes estatales y simpatizantes provenientes de diversos sectores del Estado y la sociedad, actuaciones que han dado lugar a la intervención de organismos internacionales, entre los que se destacan la CIDH y la Corte IDH.

### **3.2 Los derechos vulnerados ante conocimiento de la Comisión y Corte Interamericana**

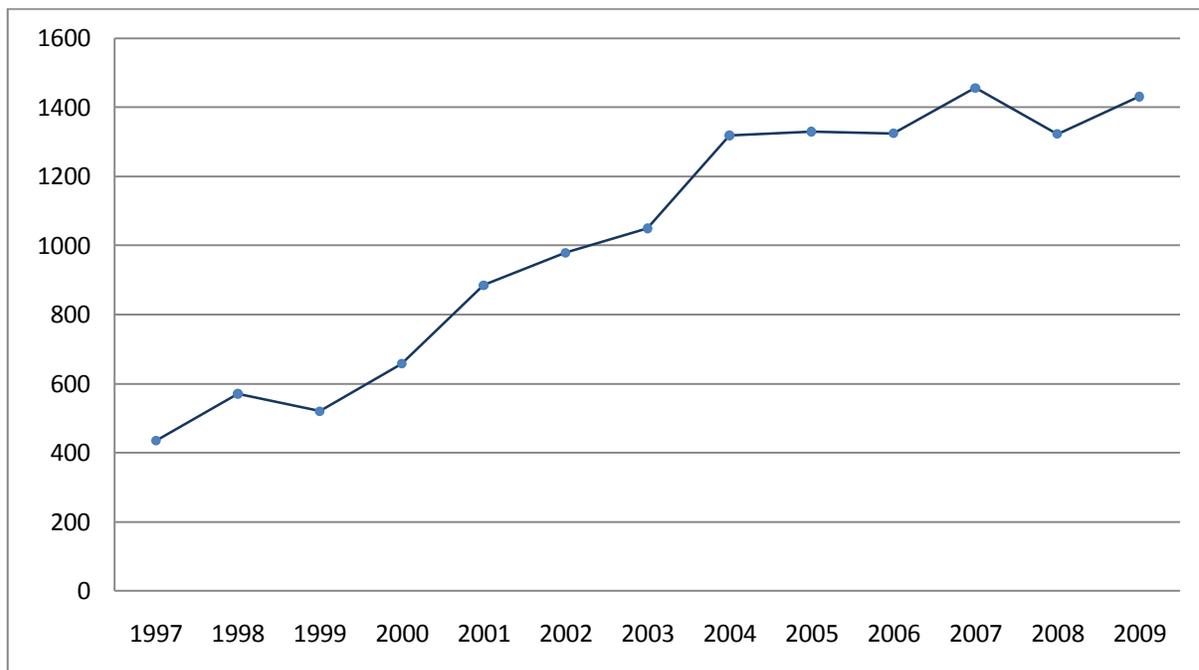
Como información contextual hay que señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reporta que entre los años 1997 y 2009 recibió un total de 12.847 denuncias, de las cuales 1.231 corresponden a Colombia entre el periodo 1999 y 2009<sup>209</sup> como se muestra en la tabla No. 1. No se posee información concreta frente a los años 1997 y 1998, pues para dicho lapso la Comisión no indica registro estadístico sobre la cantidad de peticiones dirigidas en contra de cada uno de los Estados; tampoco se conoce la estadística general con anterioridad al año 1997. Con base a esos datos, de las 11.841 quejas presentadas entre 1999 y el 2009, el 9.6% (1.231) corresponde a denuncias en contra de Colombia, de las cuales 237 fueron

---

<sup>209</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre de 2009

recepcionadas en el 2009 siendo el mayor número de peticiones presentadas por país durante la misma época, seguida por México y Perú con 232 y 201 reclamaciones respectivamente.

**Tabla No. 1. Total de denuncias recibidas por año periodo 1997 – 2009**



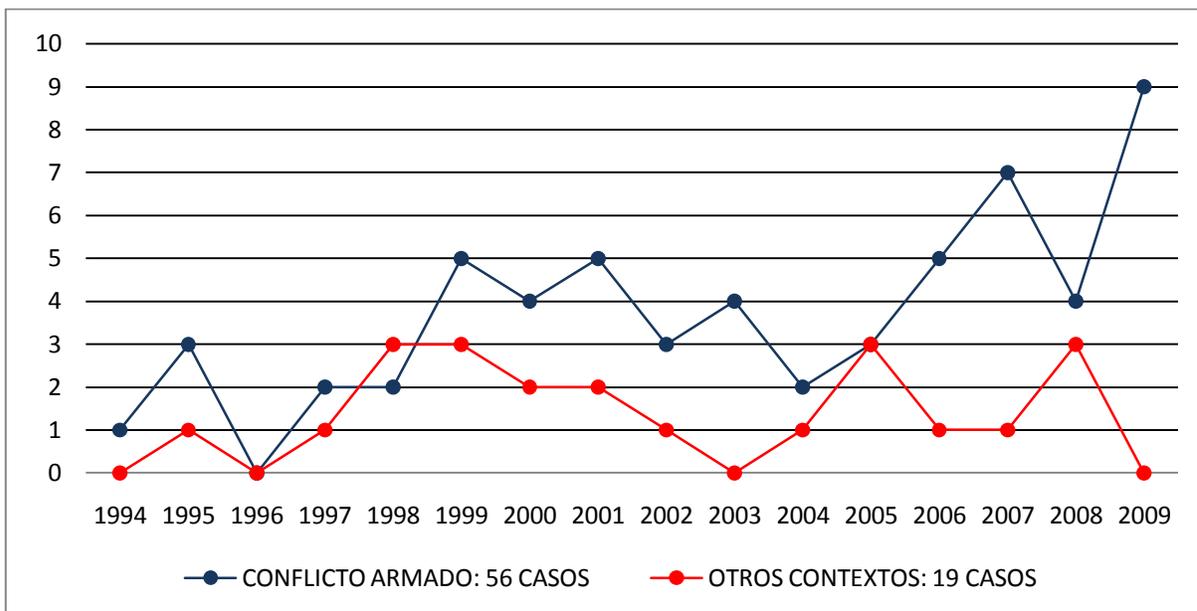
*Fuente: CIDH Informe Anual 2009*

*El gráfico Muestra un marcado aumento en los casos presentados ante la Comisión, lo cual puede obedecer a un mayor uso del Sistema por parte de la Sociedad Civil*

### **3.2.1 Asuntos ante la Comisión Interamericana**

Al revisar el periodo objeto de investigación, se encontró que entre los años 1994 y 2009 tan solo 75 asuntos han sido publicados por la Comisión, de los cuales 56 corresponden a violaciones a derechos humanos en el conflicto interno mientras que 19 obedecen a otros factores, 10 de las cuales pertenecen al año 2009 denotando un incremento en las denuncias relacionadas con el conflicto armado en los últimos años como se muestra en la tabla No. 2.

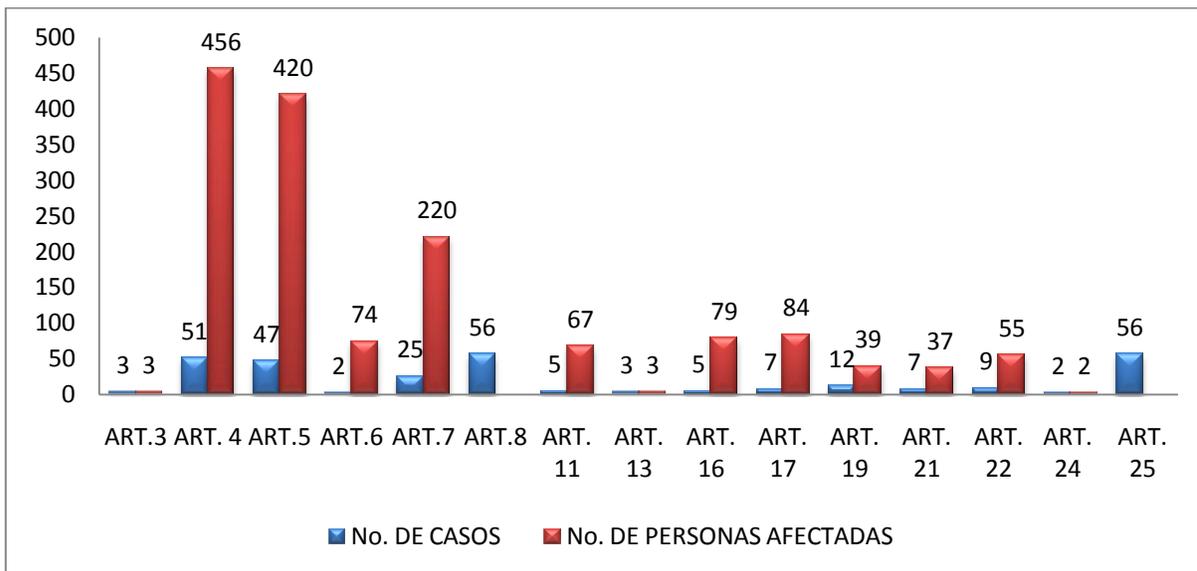
**Tabla No. 2. Total de casos colombianos tramitados ante la CIDH durante el periodo 1994 – 2009**



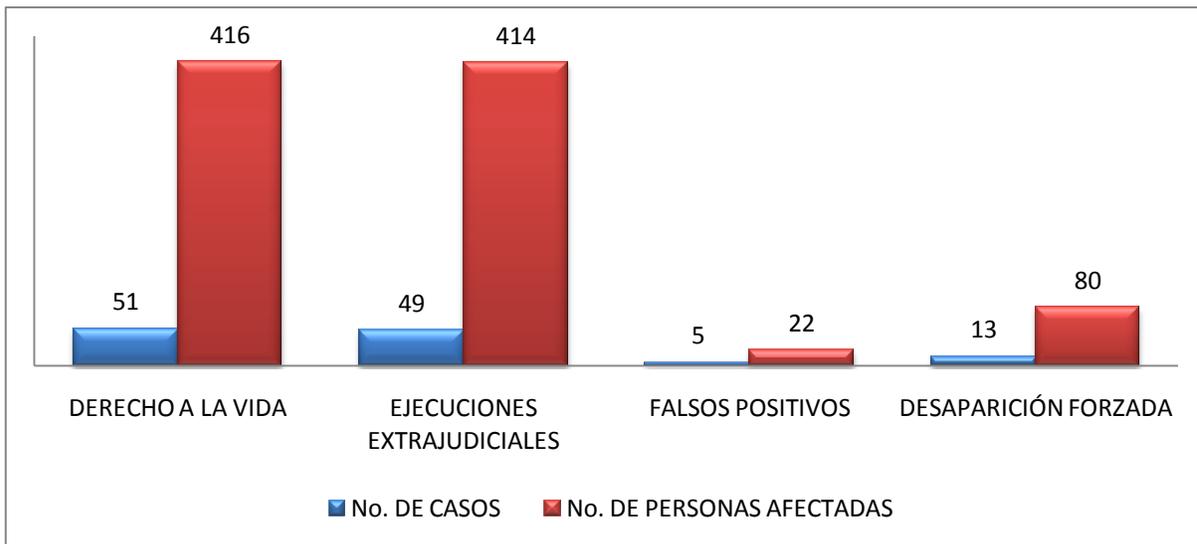
*Se hace notorio el aumento de peticiones presentadas en el año 2009 relacionadas con el conflicto interno, lo cual encuentra relación con las 237 presentadas durante el mismo periodo en contra de Colombia*

El derecho más vulnerado en el marco del conflicto es el de la vida, seguido de la integridad personal como se señala en la tabla No. 3, pues el primero arroja un total de 51 casos que produjeron la afectación a 356 personas determinadas y otras sin definir, de los cuales, 49 asuntos se presentaron bajo la modalidad de ejecuciones extrajudiciales, 5 como resultados de falsos positivos y 13 desapariciones forzadas (de manera conjunto en varias oportunidades) como se indica en la tabla No. 4, cuyos efectos repercuten un aumento considerable en el desplazamiento forzado (en 8 casos), y a la población afrodescendiente en un caso que involucró aflicciones de al menos 3.000 personas como se muestra en la tabla No. 5.

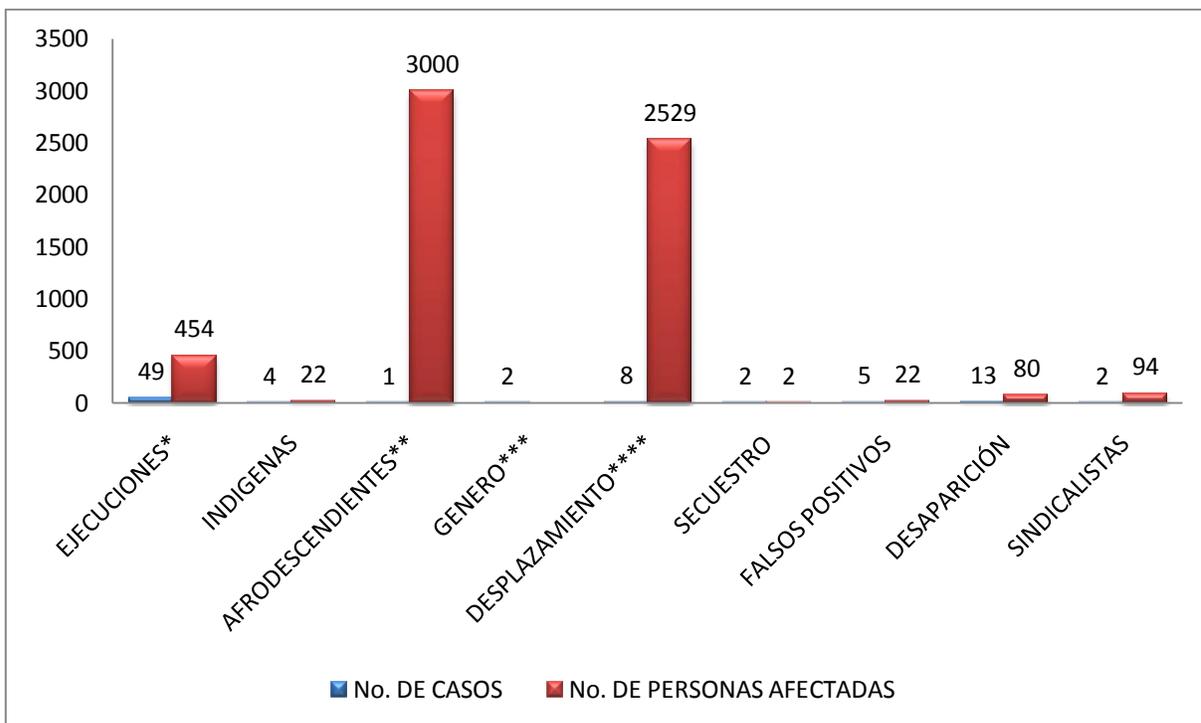
**Tabla 3. Derechos (artículos) de la CADH que se identificaron como vulnerados**



**Tabla No. 4. El derecho a la vida frente a las modalidades de violación**



*\*El número de casos y de personas afectas no son excluyentes sino concurrentes entre sí, es decir que el número de víctimas fatales siempre es 416, solo que las modalidades en que se afectó el derecho pudo ser de manera concurrente entre 2 o las 3 posibilidades expuestas.*

**Tabla No. 5. Tópicos configurados en los casos surtidos ante la comisión**

\*El número de personas afectadas no es definitivo porque según los hechos de algunos asuntos existe un número indeterminado de víctimas sin identificar.

\*\* Según la Comisión, en este caso se han visto afectadas 22 familias y una población superior a las 3.000 personas.

\*\*\* No es posible identificar el número de mujeres afectadas.

\*\*\*\* Además de la cifra indicada, la Comisión ha calculado que existen otras 1.753 familias en igualdad de condiciones.

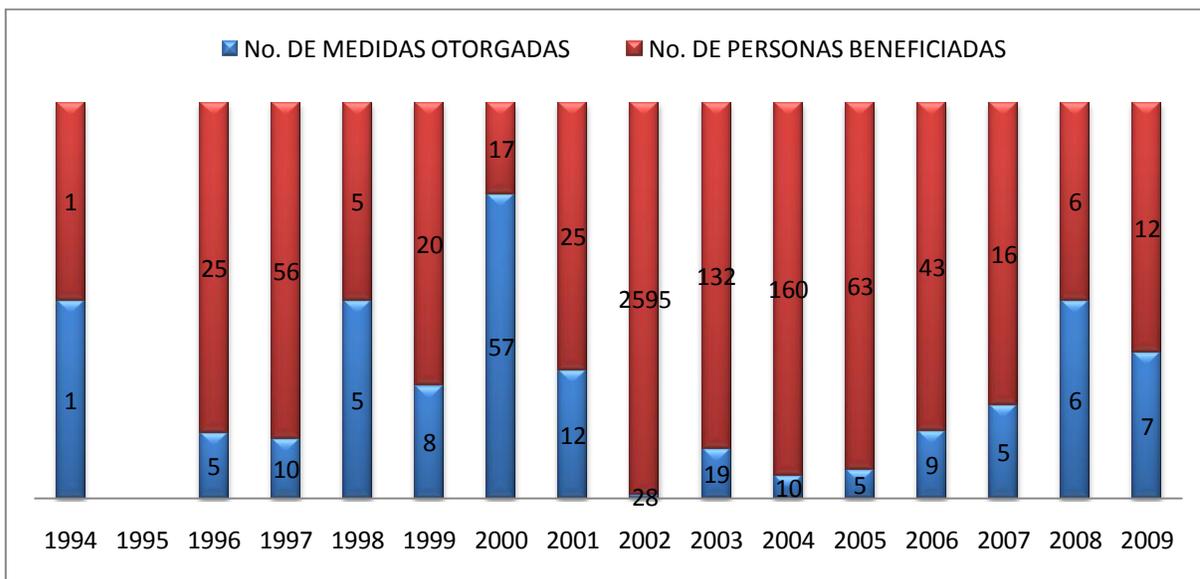
### 3.2.2 Medidas Cautelares<sup>210</sup>

En relación con las medidas cautelares, durante el mismo periodo 1994 – 2009 la Comisión dictó 149 para la protección de diferentes personas y comunidades, de las cuales 141 corresponden al marco del conflicto interno y todas estuvieron dirigidas a proteger al menos a 3.147 personas en sus derechos a la vida y la integridad

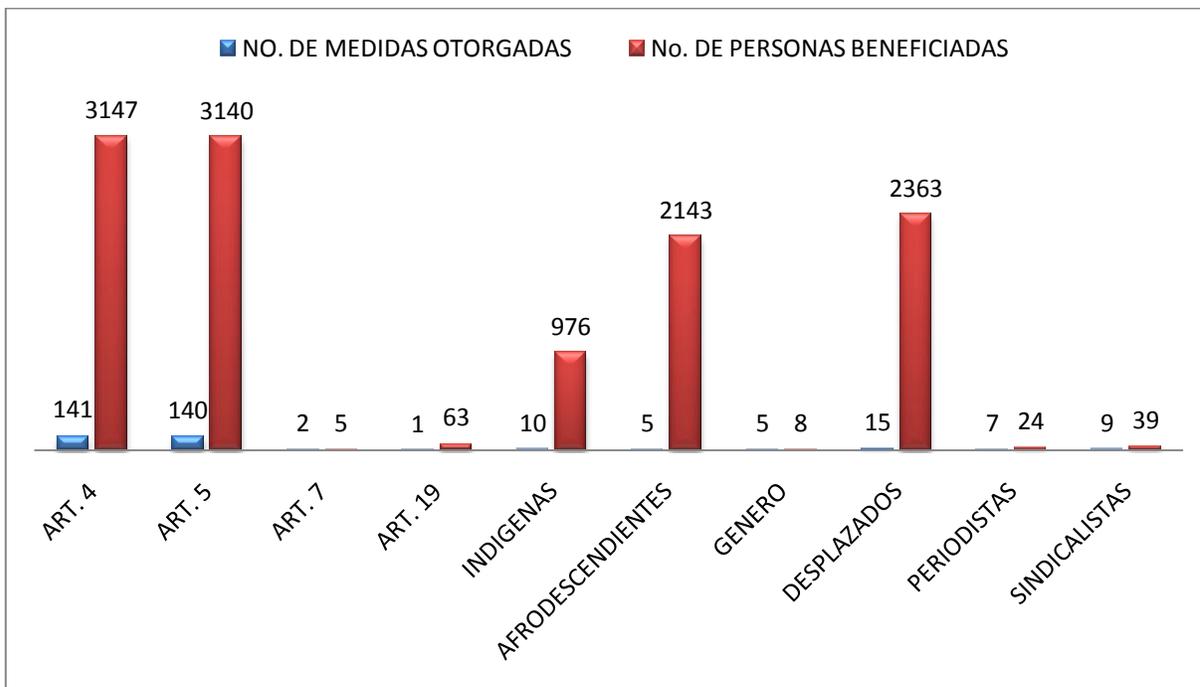
<sup>210</sup> Según el artículo 25 del nuevo Reglamento de la CIDH, en situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente.

personal, que potencialmente podrían ser vulnerados a través de ejecuciones sumarias como se muestra en la tablas No. 6 y 7.

**Tabla No. 6. Número de medidas cautelares por año con sus respectivas personas beneficiadas**



**Tabla 7. Derechos o tópicos protegidos con las medidas cautelares\***

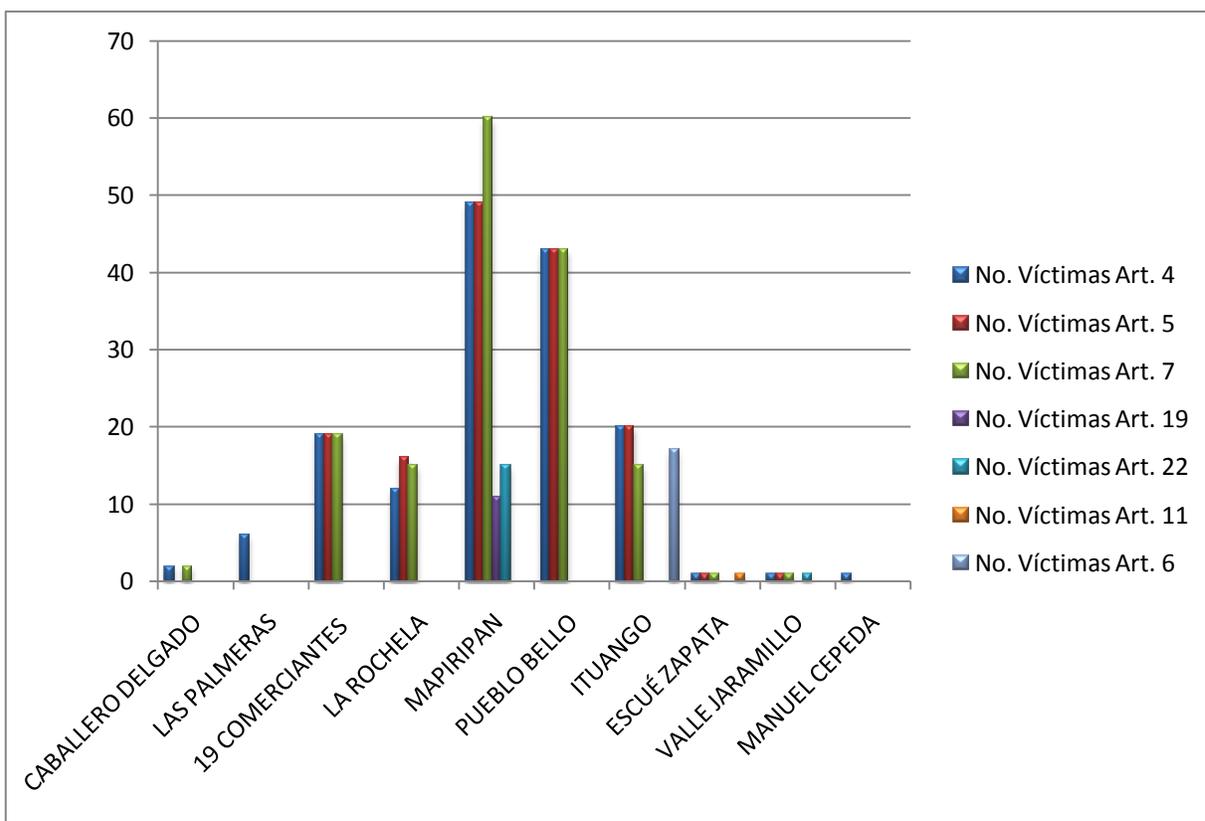


\* Las personas beneficiadas que se referencian en la tabla no se corresponden con el número exacto de beneficiarios, por cuanto en los diferentes asuntos se establece la protección a comunidades en general o núcleos familiares

### 3.2.3 Casos ante la Corte Interamericana

A su turno, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han tramitado 11 casos de los cuales 10 son consecuencia del conflicto interno, cuyas violaciones han afectado el derecho a la vida de al menos 154 personas identificadas y otra cantidad sin determinar; el derecho a la integridad personal de más de 149 personas y el derecho a la libertad personal de 156 seres humanos como se muestra en la tabla No. 8.

**Tabla No. 8. Violaciones en casos cursados ante la Corte Interamericana**



### **3.2.4 Medidas Provisionales<sup>211</sup>**

Igualmente han sido decretadas 12 Medidas Provisionales, 11 de las cuales tienden a proteger derechos humanos en el marco del conflicto interno de al menos 940 personas identificadas, y otras más indeterminadas tras la protección de comunidades extensas como las del Jiguamiandó, el Curbaradó, Kankuamo y Apartadó, así como a los familiares de las personas protegidas en otros contextos.

### **3.2.5 Derecho más vulnerado**

Conforme a los datos recolectados, se puede establecer que de los asuntos llevados ante instancias interamericanas por violación a derechos humanos en el marco del conflicto armado colombiano, el derecho más vulnerado ha sido el de la vida contenido en el artículo 4 de la Convención Americana, mediante la práctica de ejecuciones arbitrarias, sumarias o extrajudiciales<sup>212</sup>, cuyas consecuencias afectan otros derechos como la libertad, integridad personal, libre circulación o residencia, elevando el número de desplazamientos forzados y ampliando cada vez más las poblaciones vulneradas.

Si bien se percibe un alto número de afectados por desplazamiento forzado o comunidades afrodescendientes, se considera que el derecho más afectado es el de la vida por al menos tres razones: la primera refiere a que de la revisión realizada, los

---

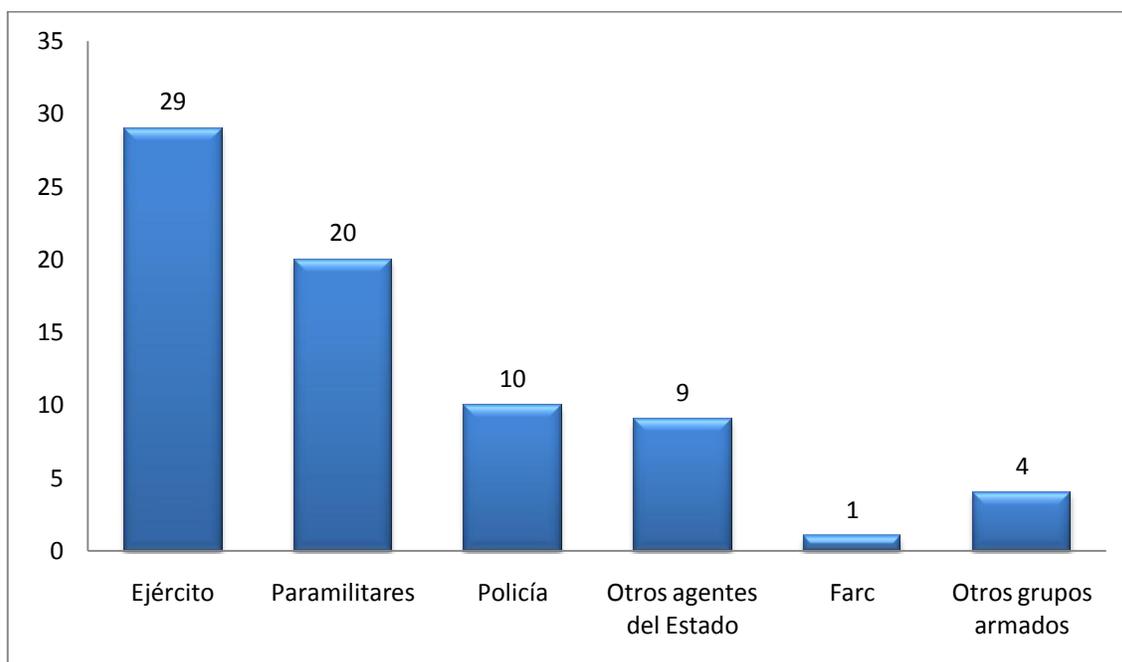
<sup>211</sup> De acuerdo con el artículo 63.2 en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes.

<sup>212</sup> Con excepción a los Estados en que aún se aplica la pena capital, todo homicidio resulta extrajudicial. Por lo tanto con esta expresión se hace referencia a los asesinatos ocurridos mediante ciertas prácticas recurrentes al interior de los países, con independencia a las causas o mecanismos, pero con claras intenciones de causar los decesos.

casos en que se atenta contra la vida es significativamente mayor que los otros supuestos; segundo, porque el desplazamiento o la configuración de comunidades vulneradas se identifica más con un tópico que con un derecho en sí mismo; y tercero, debido a que dichos tópicos acrecientan o son el resultado de afectaciones a derechos como la vida o la integridad personal, los cuales se presentan en un alto índice mediante prácticas de ejecuciones sumarias, falsos positivos o desapariciones forzadas.

Por lo anterior, resulta notorio que de los 51 casos divulgados por la Comisión en el periodo ya indicado, 49 obedezcan a dicho accionar con el degradante resultado de 454 personas asesinadas, mientras que de los 10 casos pertenecientes al mismo contexto y llevados ante la Corte Interamericana, en su totalidad se caracterizan por esta práctica sistemática con una cifra de al menos 154 personas; es decir, que entre los 59 asuntos señalados se ha segado la vida de al menos 608 seres humanos, lo cual refleja a título de muestrario la difícil crisis a nivel país.

La mayoría de las afectaciones han sido cometidas por miembros de la fuerza pública, grupos paramilitares y en ocasiones acciones conjuntas. Según el análisis de los asuntos tramitados ante la Comisión y la Corte, el mayor número de agresiones contra la población civil han sido cometidas por el Ejército, institución que ha apoyado en muchas oportunidades el accionar de otros actores armados como se ilustra en la tabla No. 9.

**Tabla No. 9. Número de ejecuciones cometidas por los diferentes actores del conflicto**

Los anteriores datos complementan el panorama de las ejecuciones con estadísticas provenientes de otras fuentes como la Comisión Colombiana de Juristas, al estimar que de las 30.000 personas ejecutadas anualmente en la década de los 90, entre julio de 1996 y julio de 2007 se pasó a 2.276 ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas cometidas por agentes estatales<sup>213</sup>.

Julio de 1996	a	junio de 1997	155
Julio de 1997	a	junio de 1998	147
Julio de 1998	a	junio de 1999	120
Julio de 1999	a	junio de 2000	127
Julio de 2000	a	junio de 2001	105
Julio de 2001	a	junio de 2002	136
Julio de 2002	a	junio de 2003	187
Julio de 2003	a	junio de 2004	231

<sup>213</sup> Comisión Colombiana de Juristas, Violaciones de Derechos Humanos y Violencia Sociopolítica en Colombia, Bogotá, 2009

Julio de 2004	a	junio de 2005	218
Julio de 2005	a	junio de 2006	267
Julio de 2006	a	junio de 2007	287
Julio de 2007	a	junio de 2008	296

Por su parte el gobierno ha informado tan solo 552 denuncias entre 2000 y 2008, lo que para el periodo en común (2000-2007) contrasta en una diferencia de 1.221 como se detalla a continuación:

	Datos del gobierno	Datos de la CCJ
2000	13	105
2001	8	136
2002	15	187
2003	30	231
2004	83	218
2005	125	267
2006	136	287
2007	96	296
2008	46	-----

La Oficina de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos en Colombia, reporta que para el año 2008 hubo 144 ejecuciones, para el 2007 464, mientras que en el 2009 la Fiscalía tuvo conocimiento de al menos 1.273 casos con un total de 2.077 víctimas (122 mujeres y 59 menores) en 29 departamentos<sup>214</sup>.

### **3.2.6 El impacto de las ejecuciones sumarias o extrajudiciales**

En cuanto a consecuencias, la práctica de las ejecuciones extrajudiciales cuenta con un amplio abanico de repercusiones entre las que se identifican las psicosociales y las de intensidad del conflicto. Individualmente, las implicaciones en la salud física

<sup>214</sup> Informe del 2009 para Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas A/HCR/13/72

y mental de los familiares y allegados de las víctimas, previene un profundo sentimiento de impotencia, desconfianza, temor, angustia y desesperación, agrava la situación emocional y de recuperación, hace compleja la búsqueda de la verdad y con ello se dificulta reconstruir la historia del familiar ejecutado<sup>215</sup>.

Consecuentemente, la comisión de la ejecución está acompañada o provoca la multiplicidad de crímenes que minimizan el goce de otros derechos como la integridad personal (en muchos casos mediante la práctica de la tortura), la afectación a un sinnúmero de libertades, la falta de acceso a la justicia, o la configuración de situaciones que ahondan el conflicto y la crisis social como la desaparición o desplazamiento forzado, generando la imposibilidad de comprender tales hechos, el incremento de los niveles de desconfianza con la institucionalidad, la revictimización; aspectos que en conjunto impiden la construcción de escenarios posibles para la paz.

Ante los crudos resultados, la magnitud de la tragedia no puede quedar oculta en las cifras del sufrimiento humano individual y continuo, que se refleja con suficiente intensidad en el fenómeno del desplazamiento como se indicó, pues la incertidumbre que ello genera y la eventual reiteración de la experiencia vivida, acrecientan la inseguridad, intensifican la exclusión y la pobreza se hace cada vez más honda:

---

<sup>215</sup> Memoria y Olvido en el Contexto de Degradación del Conflicto Colombiano, Variaciones Teórico Normativas [http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11\\_4.pdf](http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11_4.pdf)

Las familias desplazadas viven en cinturones de miseria que son zonas de riesgo. No hay escuelas pero teléfonos hay. Hay mucha prostitución y robos. Bajan a las niñas de 12 años [...] se vende la dignidad de la gente<sup>216</sup>.

La condición de desplazado configura una compleja pérdida de referentes, identidades y derechos, pues implica haber sido arrancado de los puntos de referencia de su imaginario personal y colectivo e inclusive de aquellos que marcan su memoria, pues el abandono de su residencia no es solo una pérdida de propiedades, sino de todos los elementos que los delimitan en una tradición cultural que es parte de su individualidad, de toda la trama social en la cual se ha nacido y organizado un espacio particular en el mundo.

Su expulsión no se fundamenta en una oposición explícita al régimen sino en su pertinencia a zonas de conflicto, razón suficiente para ser considerados parte del enemigo por cualquiera de los actores armados, práctica que arroja un patrón de abusos que explica el menoscabo a otras comunidades como las defensoras de derechos humanos, sindicalistas, campesinos, indígenas, afrodescendientes o la misma población civil que vive en zonas de importancia estratégica, cuyas consecuencias dan lugar a un círculo vicioso que genera una verdadera letanía de despropósitos contra la humanidad: desapariciones forzadas, homicidios, secuestros, tortura, utilización de menores en el conflicto y violencia generalizada contra mujeres

---

<sup>216</sup> Persona desplazada, miembro de una Organización de Desplazados de Florencia, septiembre de 2008, tomado de *Todo queda atrás. Desplazamiento Interno en Colombia*. Amnistía Internacional. Índice: AMR23/015/2009, junio de 2009

y niñas<sup>217</sup>; realidad que exige una mirada desde la conciencia jurídica universal al problema del desarraigo y sus devastadores efectos (Cançade Trindade, 2000<sup>218</sup>).

### **3.3 Política pública de prevención, atención y reparación ante el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales**

Ante la revisión de la política estatal tendiente a erradicar esta práctica, prevenir, atender o reparar las conculcaciones derivadas de ella, lo primero que se debe precisar es que al interior del Estado se desconoce por completo la existencia de este fenómeno, como tema prioritario en la agenda pública para la elaboración de una política y en consecuencia, no existe una línea clara que identifique la política pública emprendida por Colombia al respecto, como sucede con el derecho de los niños, de las mujeres, de los indígenas o de los desplazados. Las acciones más cercanas se enmarcan en lo que el gobierno nacional ha denominado “*homicidios en persona protegida, desapariciones forzadas y tortura*” como se establece, entre otros, en el informe colombiano ante el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas<sup>219</sup>.

A pesar que el objeto de investigación se enmarcó entre los años 1994 y 2010, para asentar la anterior apreciación resulta necesario reconocer el contexto y las posibles disposiciones estatales tendientes a prevenir o atender el flagelo de las ejecuciones desde tiempo atrás, para lo cual son útiles los informes del Estado, así como los reportes internacionales especializados sobre la materia.

---

<sup>217</sup> *Ibíd.*

<sup>219</sup> Informe de Colombia al Examen Periódico Universal de Naciones Unidas. Septiembre 1 de 2008, *ob. cit.*

Por lo tanto, cabe anotar que entre 1987 y 1989, tres mecanismos diferentes de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU visitaron Colombia (el Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura<sup>220</sup>, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias<sup>221</sup> y el Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones sumarias o arbitrarias) quienes dieron a conocer sus conclusiones y formularon recomendaciones concretas al gobierno en el marco jurídico e institucional, dado el complejo panorama de violaciones y la falta de dispositivos para superarlo.

Algunos años después, hacia octubre de 1994, el Relator para las ejecuciones extrajudiciales visitó por segunda vez a Colombia, quien manifestó en su informe que:

La Sociedad Colombiana está acosada por el crimen y la violencia. En los últimos años el problema no ha disminuido, pese a las numerosas reformas legislativas [...] Cada año se comenten de 28.000 a 30.000 asesinatos. Los perpetradores son grupos armados al servicio de narcotraficantes o terratenientes privados; organizaciones paramilitares presuntamente vinculadas con las fuerzas de seguridad; “escuadrones de la muerte”, que algunas veces incluyen policías [...] que asesinan a presuntos delincuentes a quienes consideran “desechables”; las propias fuerzas armadas y policiales, que matan a presuntos guerrilleros y a los civiles que a su juicio los apoyan [...].<sup>222</sup>

En consecuencia afirmó que las recomendaciones realizadas por su antecesor en la primera visita oficial seguían siendo válidas, en especial a partir de la complejidad

---

<sup>220</sup> Informe del Relator Especial, E/CN.4/1988/17/Add.1, párrs. 8 a 12

<sup>221</sup> Informe del Relator Especial, E/CN.4/1989/18/Add.1, párr. 10

<sup>222</sup> Informe del Relator Especial, E/CN.4/1995/111, párr. 103

del problema de violencia resultante de un sinnúmero de factores, como la variedad de conflictos, la multiplicidad de actores involucrados, la diversidad de métodos y conductas violentas, las diferencias entre las regiones y las distintas alianzas políticas y militares con los actores comprometidos<sup>223</sup>, indicando que las medidas implementadas por el Estado se dirigían débilmente a: 1) realizar acercamientos con grupos armados al margen de la ley a fin de realizar acuerdos de paz y 2) expedir singular normativa tendiente (formalmente) a modificar ciertos aspectos de los organismos de seguridad, en cuestiones estructurales o de control de la policía y fuerzas militares<sup>224</sup>, los que posteriormente terminaron siendo prolíficos como bien lo ha advertido la Corte Interamericana<sup>225</sup> pero sin aportar los resultados esperados o definitivos.

Esta situación se verificó de manera similar a lo largo de la década de los 90, decenio del que se destacan la rápida expansión de los grupos paramilitares (PNUD, 2003), al igual que los intentos por lograr la Paz con la guerrilla de las FARC en el periodo del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), al tiempo que se consolidó una alianza militar con Estados Unidos mediante el Plan Colombia que destinó grandes recursos para el fortalecimiento del pie de fuerza militar en la lucha contra las guerrillas y el narcotráfico, en amparo de la subordinada estrategia de seguridad interna conforme a los intereses norteamericanos.

A inicios del 2002 el nuevo gobierno se propuso enfrentar el conflicto y las causas de la inestabilidad nacional, mediante la implementación de la *política de defensa* y

---

<sup>223</sup> *Ibíd.* párr. 18

<sup>224</sup> *Ibíd.* párrs. 11 a 18

<sup>225</sup> CrIDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello, *ob. cit.* párrs. 95.1 a 95.20

*seguridad democrática* que define el terrorismo como la amenaza fundamental para la paz en Colombia, cuyo objetivo principal es derrotar a las FARC y el ELN, tras considerar que en Colombia los derechos humanos “*se ven amenazados fundamentalmente por la incapacidad histórica de la democracia colombiana de afirmar la autoridad y de proteger a los ciudadanos de la amenaza y la arbitrariedad de las organizaciones armadas ilegales*” siendo ello el fundamento de la política en derechos humanos<sup>226</sup>.

Por ello implementó la *política de defensa y seguridad democrática* que define el terrorismo como la amenaza fundamental para la paz en Colombia, cuyo objetivo principal es derrotar a las FARC y el ELN, al considerar que en Colombia los derechos humanos “*se ven amenazados fundamentalmente por la incapacidad histórica de la democracia colombiana de afirmar la autoridad y de proteger a los ciudadanos de la amenaza y la arbitrariedad de las organizaciones armadas ilegales*” contexto en el que se presenta el fenómeno de los “falsos positivos” con frecuencia alarmante desde 2004, los cuales pueden ser definidos como ejecuciones ilegales de civiles manipuladas por las fuerzas de seguridad para que parezcan bajas legítimas de guerrilleros o delincuentes ocurridas en combate<sup>227</sup>.

Según los informes de gestión del Estado<sup>228</sup> se resalta de manera publicitada una cantidad de acciones y programas adelantados como consecuencia de las

---

<sup>226</sup> Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa y Seguridad Democrática, 16 de junio de 2003.

<sup>227</sup> Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. ONU, A/HRC/14/24/ADD.2, 31 de marzo de 2010, párr. 10

<sup>228</sup> Informes de Gestión del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario de los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009

recomendaciones realizadas por organismos internacionales, o de iniciativas propias mediante la destinación de recursos y la participación incluyente de la sociedad (con grandes espacios dedicados a indicar la aparente reducción de la criminalidad y las violaciones a derechos humanos), al entender que *“la política gubernamental en derechos humanos se enmarca principalmente en los planes de desarrollo, en la política de seguridad democrática, en la estrategia de descentralización en materia de política pública en derechos humanos, en el proceso de construcción del Plan nacional de acción en derechos humanos y, de manera más particular, en la política de derechos humanos y DIH del Ministerio de Defensa”*<sup>229</sup>.

Desde tal enfoque y al revisar los documentos referenciados, no se identifican dispositivos claros destinados a contener las ejecuciones, siendo que las políticas previenen indirectamente de otras como son: a) reducción de la violencia en el país (referida exclusivamente a todo homicidio como consecuencia de la política de la seguridad); b) desmovilización de grupos armados ilegales (producto de la política de seguridad); c) lucha contra los nuevos grupos armados ilegales (amparado en la política de seguridad); d) homicidios en persona protegida (protección ofrecida por las fuerzas de seguridad a personas determinadas); e) estrategias de prevención<sup>230</sup> (se relacionan específicamente con la normativa destinada a corregir las

---

<sup>229</sup> Examen Periódico Universal. Los derechos humanos en Colombia. Documento publicado por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, pág. 23

<sup>230</sup> Nombramiento de asesores jurídicos operacionales en las diferentes unidades militares; mayor supervisión de los pagos hechos a los informantes; creación de una comisión especial de carácter temporal para investigar las operaciones; nombramientos de inspectores delegados en las divisiones del ejército; Directrices No. 19, 142, y 300-28 dirigidas específicamente al tema de los resultados en combate; creación de una unidad especializada en la Fiscalía para tratar las presuntas ejecuciones extrajudiciales; y la exigencia que los jueces del sistema de justicia penal militar remitan a la justicia ordinaria los casos pertinentes; así como la Directiva No. 208 del Ministerio de Defensa sobre respeto a los derechos humanos.

imprecisiones de la política de seguridad como los falsos positivos); f) estrategias de capacitación (formación en derechos humanos en fuerzas de seguridad); g) estrategias de judicialización (relacionada con la cooperación entre justicia penal militar y ordinaria y la sanción a los agentes estatales); y, h) algunas acciones dirigidas a las desapariciones forzadas (producto igualmente de la política de seguridad)<sup>231</sup>.

Un capítulo aparte está conformado por la Ley de Justicia y Paz, dirigida a la *reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional*, a partir de la cual se dio inicio al desmonte de organizaciones paramilitares. Conforme a ella se creó la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación<sup>232</sup> entidad encargada de realizar acompañamiento a las víctimas, seguimiento al proceso, adelantar procesos de reparación administrativa<sup>233</sup>, ejecutar el programa de restitución de tierras u otras más<sup>234</sup>, mecanismo a través del cual se podría acceder a elementos necesarios para la atención a las ejecuciones extrajudiciales como son la verdad histórica, la reparación y la justicia, aunque por su contenido ha sido ampliamente cuestionada a nivel interno como internacional, debido a que por una parte su contenido mantiene la impunidad, mientras que por otro la experiencia ha demostrado su inoperancia en la desarticulación real de los grupos armados<sup>235</sup>.

---

<sup>231</sup> Los derechos humanos en Colombia, ob. cit. págs. 28 a 39

<sup>232</sup> Artículo 50 Ley 975 de 2005

<sup>233</sup> Decreto 1290 del 23 de abril de 2008

<sup>234</sup> Ibíd. Artículos 51 y 52

<sup>235</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Seguimiento de la CIDH al proceso de desmovilización de las AUC en Colombia. Compendio de documentos publicados (2004-2007). OEA/Ser.L/V/II.CIDH/INF. 2/07

### 3.4 Conclusión

#### *Inexistencia de política pública para afrontar la práctica de las ejecuciones extrajudiciales y la ineficacia de las acciones tendientes a mitigarla*

De manera concluyente se puede decir que si bien existen ingentes esfuerzos por parte del Estado colombiano para mejorar la situación de derechos humanos al interior del país, producto de la progresiva apertura a la cooperación, al apoyo de la comunidad internacional por medio de diversos mecanismos, y la creación de diferentes programas proteccionistas de cara al conflicto interno, no se puede hablar de una política pública clara en aspectos específicos como el de las ejecuciones extrajudiciales.

Una de las razones principales radica en que el Estado se ha negado a reconocer la existencia de un conflicto armado de carácter doméstico, resultando imposible erradicar o menguar considerablemente las causas de las violaciones: el conflicto armado. Tal situación comporta otro efecto devastador, pues relaciona las actividades de las organizaciones pro defensa de los derechos humanos con los grupos al margen de la ley, dándoles el calificativo de terroristas, con lo cual, excluye la participación de la sociedad civil en la construcción de acciones eficaces, de tal manera que la formulación de políticas públicas no obedece a un proceso de concertación entre los diferentes actores sociales y políticos, sino a una decisión unilateral de Estado y más aún, la conceptualización de los problemas, sus causas, sus efectos y los mecanismos que se deben diseñar no obedece a una realidad social (Henao Willes, 1999); de hecho, es recurrente que los planes de gobierno sean convertidos en políticas públicas sin un desarrollo adecuado.

Lo anterior contraría, no solo los elementos necesarios para la elaboración de la política pública, sino la obligación internacional de elaborar el Plan Nacional de Derechos Humanos en forma coordinada con la población civil, adquirida en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 cuando Colombia adhirió la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>236</sup>, plan que según información reciente del gobierno lleva 5 años en ejecución y aún se encuentra en etapa de socialización<sup>237</sup>; por lo tanto las acciones expuestas en informes estatales<sup>238</sup> no cumplen las expectativas ni los deberes asumidos, pues éstas resultan en cierto grado contradictorias incluso con las recomendaciones plasmadas por el mismo Estado en el documento Conpes del año 2006<sup>239</sup>, razones suficientes para encontrar una gran discrepancia entre las acciones de papel y los resultados concretos.

A pesar de ello y aún en presencia del conflicto, Colombia no ha sido lo suficientemente diligente para erradicar la práctica de ejecuciones provenientes de las estructuras castrenses, pues al contrario ha actuado en dirección de generar condiciones que acrecientan el problema, sea con o sin intención de los resultados finalmente obtenidos. Esta situación refleja una franca contradicción entre las medidas implementadas y la convicción del gobierno, que se puede identificar en dos periodos de acuerdo a la postura gubernamental y al impacto de las políticas en el lapso objeto de investigación

---

<sup>236</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena A/CONF. 157/23, párr. 71

<sup>237</sup> Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Criterios y Ruta Metodológica de concertación del Plan. Recuperado el 6 de abril de 2010 de [http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/rutametodologica\\_pna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/rutametodologica_pna.pdf)

<sup>238</sup> Informes Anuales de Derechos Humanos y DIH de los años 2003 y 2004

<sup>239</sup> Documento Conpes 3411 del 6 de marzo de 2006

El primero que va de 1994 a 2002, caracterizado por la pasividad para afrontar la realidad social y la comisión sistemática de ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes del Estado. El segundo, ubicado entre 2002 y 2010, particularizado por un espíritu inminentemente bélico y poco conciliador, con un acérrimo espíritu de defensa por las fuerzas del orden que generó un aumento de la reprochable práctica por parte de miembros de seguridad estatal, así como la disputa ideológica y fáctica con importantes sectores del poder como el judicial en temas necesarios para la protección eficaz, siendo esta una de las razones fundamentales para que las acciones emprendidas no repercutan adecuadamente, y en determinados momentos luzcan como una venia a la presión internacional y una latente apariencia a las necesidades clamadas por la Nación.

En este mismo periodo, la desmovilización de las estructuras paramilitares jugó un papel importante en la consolidación de la impunidad por homicidios como los abordados, ya que se ha identificado que aún cuando su gran mayoría fueron cometidos por grupos de autodefensa y miembros del ejército, la política de seguridad no estuvo en ningún momento dirigida hacia estas organizaciones pues en líneas gruesas, la misma se enfocó en el terrorismo representado fundamentalmente por la guerrilla. Este mecanismo no ha arrojado mecanismos satisfactorios, pues en términos estadísticos, las ejecuciones han aumentado con posterioridad al proceso de desmovilización; igualmente ha quedado en cuestión la eficacia de la reparación administrativa tras la insuficiencia presupuestal para atender las peticiones presentadas, además del perentorio lapso de dos años para la presentación de reclamaciones por parte de las víctimas.

Por su parte la CNRR ha cumplido un rol muy discreto como acompañante y puente entre la sociedad, las organizaciones ilegales y el Estado para la elaboración de políticas, planes y programas tendientes a dinamizar el desmonte de grupos armados, de manera tal que se convierta en un motor dinamizador de las primeras experiencias, logrando paulatinamente ajustes que repercutan significativamente en la finalidad de los procesos de reconciliación nacional y vayan, más allá de los estándares internacionales, a un proceso de paz necesario para la sociedad colombiana en el cual todos los actores políticos y del conflicto tengan asiento, pues al observar cuidadosamente la norma, el espíritu y antecedentes del gobierno que la impulsó, así como los resultados finales, es inteligible que el mecanismo no fue erigido con un interés profundo de adelantar un proceso de justicia y paz en el marco de la justicia transicional.

Pese a que según el Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston publicado el 31 de marzo de 2010, no existe prueba que tales actos sean atribuibles a una política sistemática de Estado, está claramente documentado que todas las acciones indicadas provienen del gobierno, como sucede con las políticas sobre estímulos y recompensas a la fuerza pública para la obtención de resultados favorables en la lucha contra el terrorismo, que tras la respectiva presión gubernamental y el alto índice de impunidad (en estos casos se considera sobre el 98.5%<sup>240</sup>), han sido el detonador de conductas que configuran una práctica sistemática al interior colombiano, cometidas en su mayoría por miembros de la fuerza pública.

---

<sup>240</sup> *Ibíd.* párr. 29

La ineficacia de las acciones emprendidas hasta el momento se evidencia de igual manera al examinar ciertos aspectos en su implementación y resultados. Dispositivos como la política de educación en derechos humanos al interior de los organismos de seguridad, a consecuencia de medidas ordenadas por la Corte Interamericana no han arrojado resultados plausibles, pues en el informe del Programa Presidencial del año 2003 ya se hablaba del fortalecimiento de una cultura de derechos humanos y DIH al interior de la fuerza pública, con una inversión de más de 1.500 millones de pesos y la capacitación de un número considerable de militares en diferentes aspectos de los derechos humanos<sup>241</sup>, lo cual contrasta seriamente con las violaciones ocurridas a partir del año 2004 como se ha documentado. Si tal mecanismo hubiese sido eficaz, finalmente la política de incentivos hubiese perdido importancia, pues no habría necesidad de disfrazar el asesinato de civiles para obtener recompensas o asensos.

Se observa igualmente la expedición de un legado considerable de normativa (leyes, decretos, resoluciones y directivas), que desde 1990 han estado dirigidas a la adecuación y respeto por los derechos humanos al interior del establecimiento militar sin resultados plausibles, ya que solo hasta los hechos de Soacha se registraron “ejemplificantes” sanciones disciplinarias que incluyen la destitución de 3 generales y de 24 soldados, así como la reelaboración de diversas medidas tendientes a mitigar y atender los yerros de la política de incentivos.

Por su parte el acceso a la judicatura ante estas violaciones sigue siendo tema de gran preocupación, pues aún perviven disputas de competencia entre la justicia

---

<sup>241</sup> Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2003, Capítulo Fortalecimiento de una cultura de derechos humanos y DIH al interior de la fuerza pública, págs.. 39 yss.

ordinaria y la penal, así como estrategias de dilación en las causas penales que conllevan al “vencimiento de términos” y a la excarcelación gradual de los investigados, como ha sucedido con el caso de los militares involucrados en los crímenes de Soacha; junto a prácticas amenazantes sobre quienes pretenden acceder a la justicia, como se desprende de algunas medidas cautelares y provisionales recientes<sup>242</sup>.

Entre tanto, la descentralización de la política de derechos humanos es un hecho que no cuenta con la mayor claridad, pues ella debe ser abordada de manera central como se hace con la seguridad, sobre todo en temas como las ejecuciones sumarias, tema que debe ser prioritario, y en esencia es exclusivo del orden nacional. La vaguedad sobre esta cuestión puede dar lugar a fuertes episodios de corrupción como se ha presentado en políticas encaminadas a conflicto interno, entre las que se pueden destacar acción social o agro ingreso seguro.

---

<sup>242</sup> CIDH, MC 221-09 María Stella Jara Gutiérrez y su hijo (Caso de la Jueza que atiende las causas por los hechos ocurridos en el Palacio de Justicia); MC 141-10 X y sus dos hijos; MC 113-07 Ampliación Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (CORPADES).

## 4. CAPITULO CUARTO

### REFLEXIONES FINALES

*“La reparación constituye per sé una forma de reparación integral”*

Aforismo que irradia toda la jurisprudencia sobre reparaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a lo largo de su jurisprudencia

La implementación de políticas públicas constituye un elemento esencial y necesario para el desarrollo articulado de acciones que respondan a diversos objetivos estatales. En materia de derechos humanos, su repercusión es altamente importante debido al interés superior que representa para los individuos en particular, dada su constante interacción con el medio social que lo rodea, razón por la cual su advenimiento es un imperativo que trasciende las esferas de lo personal y se convierte, más allá de una facultad estatal, en una postura supranacional dirigida por la comunidad internacional arraigada desde sus primeros esfuerzos por organizarse.

Tales consideraciones podrían escapar inclusive a la adherencia de tratados específicos, pues su fuente obligacional se encuentra imbricada en estructuras extremadamente sólidas, trascendiendo los contratos internacionales, por ejemplo al derecho de gentes. Así, los organismos de tipo internacional establecidos para supervisar o exigir el cumplimiento de los deberes, han evolucionado especialmente en dirección de reconocer la comunión inexequible entre planes articulados con objetivos específicos, destinación de recursos de distinta índole, indicadores de desarrollo y la participación incluyente de los diferentes sectores políticos, sociales

(sociedad civil) y del Estado, a fin de cumplir con las metas de respeto y progreso común que reivindican la naturaleza humana.

No se trata de desconocer el amplio margen de apreciación y soberanía que tienen los Estados en el diseño e implementación de la política estatal, siempre que el resultado no genere menoscabo alguno a la dignidad humana, pues aún cuando el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos no esté determinado por la indebida o inadecuada implementación de política pública, si sus efectos deprimen la condición humana, se convierten en justiciables.

Parece no requerir mucho esfuerzo la relación planteada, más cuando la Comisión y la Corte Interamericana han dado pasos agigantados en dicho reconocimiento por medio de consideraciones jurídicas y políticas. En este contexto, las obligaciones generales adquiridas por los Estados al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos irradian toda esa actitud proteccionista requerida, la cual es reiterada nuevamente en las decisiones de reparaciones tomadas por la Corte IDH en el conocimiento de casos particulares, al exigirle a los Estados la adopción de medidas eficaces que den cumplimiento material a los mandatos generales indicados, con ocasión al *cas d'espèce*.

Su importancia cobra un valor incalculable, pues podrá responder en forma efectiva a contextos en los que pese a reiteradas declaratorias de responsabilidad por hechos similares, no ha sido posible que los Estados tomen correctivos eficientes, como sucede en el caso colombiano respecto de la violación a derechos humanos en el marco del conflicto interno. Realidades en las cuales el antiguo y permanente aforismo de la Corte a cerca de *“la sentencia constituye per sé una*

*forma de reparación*” ya no es suficiente, más cuando se tiene en cuenta que a diferencia de las sentencias domésticas, en el ámbito internacional la exigibilidad de las decisiones previene mecanismos de tipo político, que en la práctica han demostrado ciertos niveles de inoperatividad.

Desde luego son innumerables los aspectos que se deben abordar y corregir en la construcción de la doctrina jurídica interamericana desde el enfoque planteado, pues el problema no radica entonces en la relación que pueda existir entre el contenido de las obligaciones internacionales (político o jurídico), sino en un tema relacionado con los límites de la competencia que tienen los organismos para tomar determinadas decisiones; es decir, así como el organismo político no se puede abrogar funciones estrictamente jurídicas, un Tribunal no podría asumir posiciones y actuar como un órgano de tipo político, por lo tanto esta disertación requiere un análisis de mayor calado frente a la competencia de los Tribunales. De igual modo se necesita una mejor precisión sobre el precedente que ha de irradiar la práctica de la jurisprudencia regional respecto de las reparaciones, cuando se trate de ordenar la implementación de acciones de política estatal, con el ánimo de evitar caer en inobservancias al debido proceso.

Si bien la discusión tampoco está dirigida a debatir el efecto político internacional en los ordenamientos internos, sobre lo cual se han comprometido los Estados como ya se demostró, parece oportuno identificar si el mecanismo jurídico internacional termina siendo válidamente permitido, o si por su conducto se violan aspectos importantes al Estado en el derecho internacional como la soberanía o el principio de no injerencia (Arcos Ramírez, 2002), siendo útil profundizar paralelamente los

precedentes y normas que sobre reparaciones bien han trasegado la Comisión y Corte, así como otros instrumentos que sin ser muy abordados por su joven aparición en el concierto internacional, resultan de gran interés como los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*<sup>243</sup>, o el progresivo derecho humano a la paz<sup>244</sup>, el cual pone de presente la vigencia de los principios de soberanía estatal y libre autodeterminación de los pueblos, que en determinadas literaturas o sentencias le restan interés.

Fuera del plano jurídico-normativo, la reflexión asiste a escenarios igualmente importantes como la finalidad del derecho, la eficacia de los Tribunales internacionales, o la solidez en la construcción democrática que estas medidas permiten a los Estados. En relación con el primer asunto, vendría en buena hora el entendimiento que se dé al derecho como fuerza capaz de cambiar, revolucionar o movilizar una sociedad y en consecuencia la capacidad que se le reconozca de promover transformaciones dentro del colectivo social (Bonilla & Iturralde, 2005).

La eficacia de la jurisdicción internacional es un tema que abunda en intereses, al entender que aunque en el contexto colombiano el SIDH funge como máximo representante de los sistemas proteccionistas, no es la única expresión de la jurisdicción extra territorial, pues sus efectos muy posiblemente no representen tanta eficacia como la que puede suponersele al lado de otros como el de la Corte Penal Internacional, dado su alcance en temas relacionados con violaciones sufridas en el

---

<sup>243</sup> ONU. Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005

<sup>244</sup> ONU. Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/AC/4/NGO/3 del 20 de enero de 2010

marco de conflictos armados como el colombiano (O'Donnell, 2003), caso en el cual habrá que decantar si la influencia ejercida por el derecho internacional en la política doméstica de los Estados sopera como vehículo cohesionador y de integración social en el marco de las instituciones democráticas, o si por el contrario la falta de fundamentación en sus presupuestos o procedimientos podrían conducir a la desobediencia estatal, justificada desde lo moral, lo político o lo jurídico (Mejía Quintana, 2001).

Ello podría constituir afectaciones incluso a una verdadera democracia (aún cuando la instancia internacional es el mejor escenario para la defensa de los derechos en contextos como el colombiano), debido a que no existe una construcción ni ejercicio democrático entre el organismo que toma la decisión (Comisión o Corte) y los actores políticos o sociales del Estado “intervenido con la decisión”, desconociendo los procesos históricos y culturales al interior de los pueblos, los cuales a pesar de los múltiples reparos, son los que han construido su identidad nacional. Por lo tanto las condenas podrían terminar carentes una vez más de efecto útil cuando las víctimas o la sociedad queden insatisfechas con las providencias tomadas, o peor aún, cuando el Estado dilate el cumplimiento de la sentencia, o las acate formalmente sin un interés profundo por avanzar en la protección de los derechos humanos, como ha sucedido en Colombia.

A pesar de ello, ¿De qué otra manera podría superar la sociedad colombiana la permanente violación al derecho a la vida, a través de cruentas y devastadoras formas como la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales que en su mayoría se deben al Estado?

El caso colombiano representa una situación particularmente delicada, no solo porque las violaciones a los derechos humanos sean consideradas graves, sino porque en su comisión participa en forma directa y reiterante el Estado. No se trata de la omisión en el cumplimiento de la obligación positiva, de casos aislados de violación al deber de respeto por algunos de sus agentes, o por efectos colaterales o imprevistos en la ejecución de una política proteccionista, sino que se verifica toda ausencia de posturas internas de protección, como se nota tras el análisis de la violación al derecho a la vida mediante la ejecución extrajudicial.

Hay una clara ausencia de políticas claras, coordinadas y que fijen un norte común de protección a los derechos de las personas en el marco del conflicto interno, pues a pesar que existen diferentes acciones que intentan menguar los efectos de las violaciones, pocas se realizan con fines preventivos o para suspender las causas de las conculcaciones. Por el contrario, las directrices implementadas con verdadero ahínco refutan las de atención y provocan resultados nefastos, sean pensadas o no con dicho propósito, pero las consecuencias no dan tregua a vislumbrar otra orilla. Es el Estado quien una y otra vez dispone de acciones que aniquilan a la población, recientemente, traspasando fronteras.

Históricamente Colombia como casi ningún Estado, ha sido convocado por un homólogo ante la Comisión Interamericana en razón a la violación de derechos humanos y en tal sentido, debe responder ante el Ecuador tras haber asesinado a un ser humano de ese país cuando las fuerzas armadas colombianas invadieron militarmente la frontera, en una acción claramente derivada de la política gubernamental.

Urge entonces que toda esa interpretación proteccionista desarrollada por los principales tribunales del sistema regional, den fuerza y contundencia a sus decisiones para que la CADH cumpla con su objeto y fin, enmiende el efecto útil como convenio de especial naturaleza que es; genere realmente la garantía colectiva que caracteriza estos pactos ante la comunidad internacional, pues la práctica colombiana ha demostrado en forma contundente que se requiere más que la sentencia como símbolo emblemático, y en su lugar se demanda la generación de verdaderas medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Se sabe con amplia certeza que los procesos de reconciliación son largos y conjugan la materialización de diferentes elementos, como la verdad, la reparación, y las garantías indicadas, situación que dadas las circunstancias históricas de Colombia, solo podrá ser aportada por la comunidad internacional a través de la jurisdicción internacional (proteccionista y penal), cometido en el cual, las medidas adoptadas por el SIDH solo aportará algunos elementos esperanzadores, pero definitivamente inciertos.

Esta fe en lo internacional que a veces parece ciega, plantea indefectiblemente un cambio de paradigma como todos los generados por los grandes cambios sociales; en su momento el fetiche de la ley presagió la ruptura de las cadenas de la opresión y prometió una amplia gama de libertades que luego de más de 200 años han perdido encanto, por lo tanto resulta necesario reconocer que la influencia de la comunidad internacional el interior de un Estado no cambiará estructuras, pues al fin de cuentas, la sociedad continúa con la realidad de los sobresaltos y mantiene sus aflicciones.

A pesar de ello, hay un camino amplio por trasegar y que seguramente será ampliamente debatido en un futuro por parte de los tribunales internacionales y las víctimas o la sociedad civil, tras la participación en escenarios de protección regional, bien sea ante la Comisión o la Corte IDH, conforme a las modificaciones entradas en vigencia al entrar el 2010.

## REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS

- ABC de las Naciones Unidas (2000). Departamento de Información Pública de la ONU. Nueva York: Autor.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Mexico: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Arcos Ramirez, F. (2002). *¿Guerras en defensa de los derechos humanos? Problemas de legitimidad en las intervenciones humanitarias*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Editorial Dykinson.
- Archila N., M., Delgado G., A., Garcia V., M. C.& Prada M., E (2002). *25 años de lochas sociales en Colombia 1975-2000*. Bogotá: Cinep.
- Becerra Ramírez, M. (1998). Las Decisiones Judiciales como Fuente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En H. Fix-Zamudio, *LiberAmicorum*, Volúmen I (pp. 431-446). San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos y Unión Europea.
- The Bill of Rights, 200 years, 200 facts. (1990). A guide to American Liberties, 1791-1991. American History Workshop. New York.
- Bonilla, D. & Iturralde, M. A. (2005). *Hacia un nuevo derecho Constitucional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- CançadoTrindade, A. (2000). Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. En Valladares, G. P. (Comp.) (2003). *Derecho Internacional Humanitario y temas de áreas vinculadas. Lecciones y Ensayos No. 78*. Buenos Aires: LexisNexisAbeledo.
- Castilla Urbano, F. (1992). *El Pensamiento de Francisco de Vitoria: Filosofía política e indio americano*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Cebada Romero, A. (2002). Los conceptos de obligación erga omnes, iuscogens y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos. *Revista electrónica de*

*Estudios Internacionales*. (4), 1-14. Recuperado el 18 de septiembre de 2009 de <http://www.reei.org/reei4/Cebada.PDF>.

- Cepeda, M. J. (1992). *Los derechos fundamentales en la constitución de 1991*. Bogotá: Editorial Temis.
- Cepeda, M. J., Montealegre L., E. & Julio, A. (2007). *Teoría Constitucional y Políticas Públicas, Bases críticas para una discusión*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Douzinas, C. (2008). *El fin de los Derechos Humanos*. Bogotá: Universidad de Antioquia. Legis Editores S.A.
- Dworkin, R. & H. L. A. Hart. (1997). *La decisión judicial. El debate Hart – Dworking*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores Universidad de los Andes.
- EnriquezPerez, I. (2006). Capítulo III. En EnriquezPerez, I. *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas* (pp. 137-241). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria.
- Farr, J., Dryzek, J. S. & Leonard, S. T. (1999). *La ciencia política en la historia*. Madrid, España: Ediciones Istmo S.A.
- Feria Tinta, M. (2008). La responsabilidad internacional del Estado en el sistema interamericano de protección de derechos humanos a veinticinco años del funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: las lecciones del caso Hermanos Gómez Paquiyauri. En Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a 25 años de su funcionamiento* (pp. 63-113). Recuperado el 16 de enero de 2010 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2496/8.pdf>.
- García San Jose, D. I. (2001). *Los derechos y libertades fundamentales en la sociedad europea del siglo XXI*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones Universidad de Sevilla.
- García Ramírez, S. (2005). La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones. En Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos Un*

*Cuarto de Siglo: 1979-2004* (pp. 1-85). San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Garreton, R. (2004). Derechos Humanos y Políticas Públicas. En Observatorio de Políticas públicas de derechos humanos en el Mercosur. *Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur* (pp. 9-16). Montevideo, Uruguay: Observatorio de Derechos Humanos en el Mercosur. Recuperado el 28 de octubre de 2009 de [http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/pdfs/Políticas\\_Publicas\\_de\\_DD\\_HH.pdf](http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/pdfs/Políticas_Publicas_de_DD_HH.pdf).
- Guerrero Verdejo, S. (2003). *Derecho Internacional Público: Tratados*. En Textos de Ciencias Políticas No. 13 (2° Ed.). México D.F.: Unam – Aragon (Plaza y Valdés).
- Guzman Campos, G., Fals-Borda, O. & Umaña Luna, E. (1963). *La violencia en Colombia*, (Tomo I). Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Henao Willes, M. (1999). *Políticas Públicas y Universidad*. Bogotá: Fundación Ford, Lepri, Ascun.
- Lahera P, E. (2004). Políticas y Políticas Públicas. En UN. CEPAL. *Serie Políticas Sociales, 95*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 23 de febrero de 2010 de [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95\\_lcl2176p.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf).
- Leal Buitrago, Francisco. (Ed.) (2006). *En la Encrucijada, Colombia en el Siglo XXI*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas e países de frágil institucionalidad. En UN. CEPAL. *Serie Políticas Sociales, 93*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 24 de febrero de 2010 de [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93\\_lcl2170.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_lcl2170.pdf).
- Medina Quiroga, C. (2005). Las Obligaciones de los Estados bajo la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. En Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos Un*

*Cuarto de Siglo: 1979-2004* (pp. 207-270). San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Meertens, D. (2000). *Ensayos sobre tierra, violencia y género*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Mejía Quintana, O. (2001). *La problemática iusfilosófica de la obediencia al derecho y la justificación constitucional de la desobediencia civil. La tensión entre los paradigmas autopoiético y consensual-discursivo en la filosofía jurídica y política contemporáneas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Meny, I. & Thoenig, J. C. (2003). Citado en Bañón I Martínez, R. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- Mijangos y González, J. (2007). La doctrina de la drittwirkung der grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (20), 583-608. Recuperado el 23 de octubre de 2009 de [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional2007-17&dslID=doctrina\\_drittwirkung.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional2007-17&dslID=doctrina_drittwirkung.pdf).
- Navarro, V. (2000). *Globalización Económica, Poder Político y Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Navia Nieto, R. (1998). El Estado Democrático en el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. En H. Fix-Zamudio, *LiberAmicorum*, Volumen I (pp. 123-142). San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos y Unión Europea.
- O'Donnell, D. (2003). *Compilación de Derecho Penal Internacional. El Estatuto de Roma y otros Instrumentos de la Corte Penal Internacional*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- O'Donnell, D., Uprimny, I.M. & Valencia Villa, A. (Compls) (2003). *Compilación de Jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Derechos Humano, Derecho internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Volumen I.

Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

- O'Donnell, D. (2004). Capítulo 4. El concepto de ilegalidad y arbitrariedad, Capítulo 15. La igualdad de las personas y la prohibición de la discriminación. En O'Donnell, D., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano* (pp. 282-286, 911-974). Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). La reivindicación del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Citado en Roth Deubel, A.-N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Pécaut, D. *La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social: a propósito de los desplazados en Colombia*. Ponencia presentada en el Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia", organizado por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) Italia.
- Pérez Giralda, A. (2002). El proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad de los Estados. Al final del camino. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*. (4), 1-23. Recuperado el 18 de septiembre de 2009 de <http://www.reei.org/reei4/Cebada.PDF>.
- Pinto, M. (1997). El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales* (pp. 163-172). Buenos Aires, Argentina: Del Puerto.

- PNUD (2003). El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003. Entender para cambiar las raíces locales del conflicto. Bogotá: Autor
- Rodríguez Rescia, V. M. (1998). El Debido Proceso Legal y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. En H. Fix-Zamudio, *LiberAmicorum*, Volúmen II (pp. 1295-1328). San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos y Unión Europea.
- RothDeubel, A.-N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- RothDeubel, A.-N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Saavedra Alessfandri, P. (2004, mayo). *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las reparaciones ordenadas y el acatamiento de los Estados*. Ponencia presentada por el Secretario de la CrIDH en el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de Derechos Humanos en México, D.F.
- Saffon, M. P. & Uprimny, R. (2007). Las masacres de Ituango contra Colombia: Una sentencia de desarrollo incremental. *Revista Cejil: Debates Sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Año II, 3, 46-57.
- Salamanca, M.E. (2006). *Violencia política y modelos dinámicos: un estudio sobre el caso colombiano*. Gipuzkoa: Universidad de Deusto.
- Salazar Vargas, C. (1992). Las políticas públicas: una nueva perspectiva de análisis. *Revista Vniversitas Jurídicas* (83). (pp. 35-100) Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 18 de noviembre de 2009 de [http://www.icpcolombia.org/archivos/ciencia\\_politica/No%2038/las\\_politicas\\_publicas\\_nueva\\_perspectiva\\_analisis.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/ciencia_politica/No%2038/las_politicas_publicas_nueva_perspectiva_analisis.pdf).
- Sanchez Sarto, M. (Trad.) (1994). Capítulo 13. En T. Hobbes. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Soutou, G.-H. (2008). *La France et al Déclaration universelle des droits de*

*l'homme du 10 décembre 1948*. Paris: Ministère des affaires étrangères et européennes.

- Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial.
- Tirado Mejía, A. (Comp.) (1989). *Nueva Historia de Colombia (Tomo I y II)*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.
- Uprimny, R. (2003). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y ensayo de sistematización doctrinal. En O'Donnell, D., Uprimny, I.M., Valencia Villa, A. (Compls) (2003). *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*. Volumen I. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Uprimny, R. (2009). *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas. Estudios en teoría del derecho, teoría política y derecho constitucional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Valencia Villa, A. (2007). *Derecho Internacional Humanitario. Conceptos básicos, Infracciones en el conflicto armado colombiano (1° Ed.)*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Zagrebelsky, G. (2005). Capítulo El derecho por principios. En Zagrebelsky, G. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (pp. 109-122). Madrid: Editorial Trotta.

### **1. Instrumentos Internacionales**

- Carta del Atlántico de 1941.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Carta de la Organización de Estados Americanos.

- Carta Inglesa de Derechos de 1689.
- Carta Magna de 1215.
- Carta Política de Colombia de 1991.
- Carta Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.
- Convenciones de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y 1986.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales .
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención Belém do Pará”.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre.
- Declaración sobre la Protección de la Mujer y el niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado 1974.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.
- Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Principios Rectores de los desplazamientos internos 1998.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.
- Protocolo 11 Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados 2000.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglas Mínimas para la administración de Justicia de Menores de la ONU – Reglas de Beijing de 1985.
- Tratado de Berlín de 1878.
- Tratado de Versalles 1919.

## **2. Jurisprudencia**

### ***2.1 Corte Interamericana de Derechos humanos***

- Caso Caballero Delgado, Sentencia de 8 de diciembre de 1995, Serie C No. 22.
- Caso Herrera Ulloa, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107.
- Caso de la Masacre de Mapiripán, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134.
- Caso del Tribunal Constitucional, Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 55.
- Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 54, párr. 42.
- Caso Juan Humberto Sánchez, Sentencia de 26 de noviembre de 2003, Serie C No. 102.
- Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1.
- Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.
- Caso de las niñas Yean y Bosico, Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C No. 130.
- Caso Gutiérrez Soler, Sentencia de 12 de septiembre de 2005, Serie C No. 132.
- Caso del Penal Miguel Castro Castro, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160.

- Caso de las Masacres de Ituango, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148.
- Caso de la Masacre de Pueblo Bello, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140.
- Caso de la Masacre de la Rochela, Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 163.
- Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 174.
- Caso Baena Ricardo, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C No. 104.
- Caso Fairén Garbí, Sentencia de 15 de marzo de 1989, Serie C No. 6.
- Caso Barrios Altos, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75.
- Caso Bámaca Velásquez, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70.
- Caso 19 Comerciantes, Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.
- Caso Cantos, Sentencia de 28 de Noviembre de 2002, Serie C No. 97.
- Caso Bulacio, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100.
- Caso Perozo, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195.
- Caso Anzualdo Castro, Sentencia de 22 de Septiembre de 2009, Serie C No. 202.
- Caso Zambrano Vélez y otros, Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166.
- Caso Vargas Areco, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155.
- Caso Kawas Fernández, Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196.
- Caso González y otras (Campo Algodonero), Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.
- Caso Blake, Sentencia de 24 de enero de 1998, Serie C No. 36.
- Caso Valle Jaramillo y otros, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192.
- Caso la Cantuta, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162.

- Caso Kimel, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177.
- Caso Salvador Chiriboga, Sentencia de 6 de mayo de 2008, Serie C No. 179.
- Caso IvcherBronstein, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74.
- Caso Palamara Iribarne, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135.
- Caso de las Hermanas Serrano Cruz, Sentencia de 01 de marzo de 2005, Serie C No. 120.
- Caso de la Comunidad Moiwana, Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C No. 124.
- Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110.
- Caso Myrna Mack Chang, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101.
- Caso Albán Cornejo, Sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C No. 171.
- Caso Zambrano Vélez y otros, Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166.
- Caso Cantoral Huamani y García, Sentencia de 28 de enero de 2008, Serie C No. 176.
- Caso Salvador Chiriboga, Sentencia de 01 de marzo de 2005, Serie C No. 120.
- Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C No. 30.
- Caso Tibi, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C No. 114.
- Caso Durand y Ugarte, Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68.
- Caso Acosta Calderón, Sentencia de 24 de Septiembre de 2009, Serie C No. 204.
- Caso Baena Ricardo Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.
- Caso Ricardo Canese, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111.
- Caso Molina Theissen, Sentencia de 4 de mayo de 2004, Serie C No. 106.

- Caso Servellón García, Sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C No. 152.
- Caso Cantoral Benavides, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69.
- Caso Castillo Petruzzi y otros, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52.
- Caso Baldeón García, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147.
- Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales), Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63.
- Caso XimenesLopes, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149.
- Caso Gómez Palomino, Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.
- Caso Neira Alegría y otros, Sentencia de 19 de septiembre de 1996, Serie C No. 29.
- Caso Garrido y Baigorria, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C No. 39.
- Caso Caesar, Sentencia 11 de marzo 2005, Serie C No. 123.
- Caso HuilcaTecse, Sentencia de 03 de marzo de 2005, Serie C No. 121.
- Caso Carpio Nicolle, Sentencia de 22 de noviembre 2004. Serie C No. 117.
- Caso Aloeboetoe y otros, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Serie C No. 15.
- Caso LoriBerenson, Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C No. 119.
- Caso Instituto de Reeducción del Menor, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112.
- Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, Sentencia de 21 de junio de 2002, Serie C No. 94.
- Caso Cinco Pensionistas, Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C No. 98.
- Caso Hermanas Serrano Cruz. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118.
- Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150.

- Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Sentencia de 26 de mayo de 2009. Serie C No. 213.

### 2.1.1 *Opiniones Consultivas*

- Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC 18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18.
- El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal”, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16.
- La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.
- El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8.
- Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9.
- Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A No. 14.
- Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17.
- Compatibilidad de un Proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-12/91 del 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12.

### 2.1.2 *Votos*

- Voto Razonado del Juez Augusto Antonio CançadoTrindade en la sentencia de Fondo del Caso de la Masacre de Mapiripán.

- Voto Razonado del Juez Augusto Antonio CançadoTrindade en la sentencia de Fondo del Caso de la Masacre de Pueblo Bello.
- Voto Razonado del Juez Augusto Antonio CançadoTrindade en la sentencia de Fondo del Caso de la Masacre de Ituango.
- Voto Razonado del Juez Augusto Antonio CançadoTrindade en la sentencia de Fondo del Caso de la Masacre de Rochela.
- Voto Razonado del Juez Augusto Antonio CançadoTrindade en la sentencia de Fondo del Caso del Penal Miguel Castro Castro.
- Voto Razonado del Juez Augusto Antonio CançadoTrindade en la Opinión Consultiva OC-18/03.
- Voto Concurrente del Juez Augusto Antonio CançadoTrindade en la Opinión Consultiva OC-17/02.

#### *2.1.3 Medidas Provisionales*

- Caso de las Penitenciarias de Mendoza, Medidas Provisionales, Resolución de 18 de junio de 2005.
- Caso de la Comunidad Kankuamo, Medidas Provisionales, Resolución de 5 de julio de 2004.
- Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, Medidas Provisionales, Resolución de 6 de marzo de 2003, Serie E No. 4.
- Caso de la Comunidad de Paz de San José Apartadó, Medidas Provisionales, Resolución de 18 de junio de 2002, Serie E No. 4.

#### *2.1.4 Supervisión de Cumplimiento*

- Caso Montero Aranguren, Resolución de Supervisión de cumplimiento de Sentencia, 17 de noviembre de 2009.

### **3.2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

- Informe No. 78/09, Petición 478-05, Admisibilidad, Migrantes indocumentados, residentes legales y ciudadanos estadounidenses víctimas de vigilantes anti-inmigrante, 5 de agosto de 2009.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Washington D.C., 2007.
- OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Niñez. Segunda Edición, OEA/Ser.L/V/II.133, Doc. 34, Washington D.C., octubre de 2008, Introducción.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57, 31 diciembre de 2009, Washington. D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II. 132 Doc. 14 rev. 1, 19 julio de 2008, Washington. D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58 24 diciembre 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial. Observaciones preliminares tras la visita del relator a la República de Colombia. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 66, 27 marzo 2009, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/v/II.102 Doc.9 rev.1, 26 febrero de 1999, Cap. XI, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Niñez. Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. OEA/Ser.L/V/II.135 Doc 14, 5 agosto 2009, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación

derivadas del conflicto armado en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, Washington D.C.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51, 30 diciembre 2009, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 octubre 1998, Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. MC 221-09 María Stella Jara Gutiérrez y su hijo (Caso de la Jueza que atiende las causas por los hechos ocurridos en el Palacio de Justicia).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. MC 141-10 X y sus dos hijos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. MC 113-07 Ampliación Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (CORPADES).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Seguimiento de la CIDH al proceso de desmovilización de las AUC en Colombia. Compendio de documentos publicados (2004-2007). OEA/Ser.L/V/II.CIDH/INF. 2/07.

### **2.3 Corte Europea de Derechos Humanos**

- Caso Klass y otros v. Alemania, Fallo de septiembre 6 de 1978, Serie A no. 28.
- Caso de Irlanda v. Reino Unido, Fallo del 18 de junio de 1978.
- Caso Willis v. Reino Unido, Fallo del 11 de Junio de 2002.
- Caso Petrovic v. Austria, Fallo del 27 de Marzo de 1998.
- Caso “Relativo a ciertos aspectos de la ley en el uso del lenguaje en la educación belga” v. Bélgica, Fallo del 23 de Julio de 1968.
- Caso Öneriyildiz v. Turquía, No. 48939/99, Fallo de junio 18 de 2002.
- Caso Ruiz Mateos v. España, Fallo del 23 de junio de 1993, Serie A No. 262.
- Caso Motta v. Italia, Fallo del 19 de febrero de 1991, Serie A No. 195-A.
- Caso Kiliç v. Turquía, sentencia del 28 de marzo de 2000, Aplicación No. 22492/93.
- Caso Osman v. Reino Unido, sentencia del 28 de octubre de 1998.

### **2.4 Corte Internacional de Justicia**

- Caso Relacionado con las Acciones Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua vs Estados Unidos), Fondo, Fallo del 27 de junio de 1986.
- Caso Relativo a la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, (Bélgica v. España), Segunda Fase, Fallo del 05 de febrero de 1970.
- Caso Aplicación de la Convención sobre la Prevención y Castigo a los Crímenes de Genocidio, Fallo de Excepciones Preliminares, Informe de 1996.

#### *2.4.1 Opiniones Consultivas*

- Legalidad de la Amenaza o Uso de las Armas Nucleares, Opinión Consultiva del 8 de Julio de 1996.
- Las Reservas a la Convención sobre el Genocidio, Opinión Consultiva, Informe de 1951.
- Reparaciones por Lesiones Sufridas en el Servicio de Naciones Unidas, Opinión Consultiva del 11 de Abril 1949.

### **2.5. Comisión Africana de Derechos Humanos**

- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicación No. 211/98, Legal Resources Foundation v. Zambia, Decisión tomada en la 29 Sesión Ordinaria realizada en Trípoli, Libia, del 23 de abril al 07 de mayo de 2001.

### **2.6 Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia**

- Juicio Chambre II: Fiscal v. Anto Furundzija, Fallo del 10 de diciembre de 1998, Caso No. IT-95-17/1-T.

### **2.7 Corte Permanente Internacional de Justicia**

- Caso Relativo a la Fábrica de Chorzow (Solicitud de Indemnización) Fallo de Jurisdicción o Competencia No. 8, 1927, Serie A No. 9.
- Caso Relativo a la Fábrica de Chorzow (Solicitud de Indemnización) Fallo de Mérito o Fondo No. 13, 1928, Serie A No. 17.

### **2.8 Comité de Derechos Humanos**

- No Discriminación. Observación General 18 del 10 de noviembre de 1989.
- Derecho de toda persona a participar en la vida cultural. Observación General 21 del 10 de abril de 1992.

### **2.9 Corte Permanente de Arbitramento**

- Caso Límites Neerlandés Portugués de la Isla de Timor. Laudo Arbitral de junio 25 de 1914.

## **3. Documentos provenientes de la ONU**

- ONU. *Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas. Política social. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA)*. Nueva York: Autor. Recuperado el 21 de enero de 2010 de [http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf)

- Historia de la ONU. Recuperado el 13 de noviembre de 2009 de <http://www.un.org/spanish/aboutun/origin.htm>
- Historia de la OEA. Recuperado el 15 de septiembre de 2009 de [http://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp)
- Compilación de Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977-2004). Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho, Universidad de Chile Representación Regional para América Latina y el Caribe. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Chile, 2005.
- Compilación de Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004). Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho, Universidad de Chile Representación Regional para América Latina y el Caribe. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Chile, 2005.
- Compilación de observaciones finales del Comité Contra la Tortura sobre países de América Latina y el Caribe (1998-2005). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Chile, 2005.
- Comité Contra la Tortura. Tercer Informe Anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (abril de 2009 a marzo de 2010). Cat/c/44/2, 25 de marzo de 2010, Ginebra, Suiza.
- Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y las ejecuciones sumarias. Adición Misión a Colombia. E/CN.4/2006/56/Add. 1, enero 17 de 2006.
- Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston. Adición Misión a Colombia, A/HRC/14/24/Add.2, marzo 31 de 2010.

- Informe del Relator Especial para las desapariciones forzadas e involuntarias, E/CN.4/1988/17/Add.1.
- Informe del Relator Especial para ejecuciones sumarias y extrajudiciales, E/CN.4/1989/18/Add.1.
- Informe del Relator Especial para ejecuciones sumarias y extrajudiciales, E/CN.4/1995/111.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena A/CONF. 157/23.
- Informe del 2009 para Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas A/HCR/13/72.
- Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, A/HRC/13/72, marzo 4 de 2010.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, A/HRC/10/032, febrero 19 de 2009.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, A/HRC/7/39, febrero 28 de 2008.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de 2006, Titulada “Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/4/48, marzo 5 de 2007.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2006/9, enero 20 de 2006.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2005/10, febrero 28 de 2005.

- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2004/13, febrero 17 de 2004.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2003/13, febrero 24 de 2003.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2002/17, febrero 28 de 2002.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2001/15, marzo 20 de 2001.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/2000/9, marzo 9 de 2000.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/1999/8, marzo 9 de 1999.
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, E/CN.4/1998/16, marzo 9 de 1998.
- ACNUR, Oficina para Colombia, Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002, Bogotá, 2002.
- ACNUR, Oficina para Colombia, Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004, Bogotá, 2004.
- ACNUR, Oficina para Colombia, Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006, Bogotá, 2006.
- Resolución No. 63/148 2009. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

- Resolución No. 61/137 2007. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Resolución No. 53/125 1999. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- ONU. Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005.
- ONU. Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/AC/4/NGO/3 del 20 de enero de 2010.

#### **4. Documentos provenientes de fuentes del Estado Colombiano**

- Informes de Gestión Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.
- Documento Conpes 3411 del 6 de marzo de 2006.
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa y Seguridad Democrática, 16 de junio de 2003.
- Ministerio de Defensa, "Política Integral de DDHH y DIH" 2008.
- Ministerio de Defensa Protegiendo Derechos. Acciones y resultados del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública para fortalecer la protección de los derechos humanos 2002-2008, 2009.
- Ministerio de Defensa, Avances en el cumplimiento de las 15 medidas adoptadas por el Ministerio de Defensa Nacional, 2009.
- Informe de Colombia al Examen Periódico Universal de Naciones Unidas. Septiembre 1 de 2008. Recuperado el 12 septiembre de 2009 de [http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/documentos/exa\\_period\\_univ\\_col.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/documentos/exa_period_univ_col.pdf)
- Examen Periódico Universal. Los derechos humanos en Colombia. Documento publicado por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.
- Informe anual de Derechos Humanos y DIH 2003, Capítulo Fortalecimiento de una cultura de derechos humanos y DIH al interior de la fuerza pública.

- Programa Presidencial de Derechos Humanos y DHI. Recuperado el 27 de marzo de 2010 de <http://www.derechoshumanos.gov.co/programa/historia.asp>
- Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Criterios y Ruta Metodológica de concertación del Plan. Recuperado el 6 de abril de 2010 de [http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/rutametodologica\\_pna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/rutametodologica_pna.pdf)

### **5. Normativa Nacional**

- Decreto legislativo 3398 del 24 de diciembre de 1965
- Ley 48 del 16 de diciembre de 1968
- Acto Legislativo No. 6 del 14 de septiembre de 1954
- Ley de Justicia y Paz. Ley 975 de 2005
- Decreto 1290 del 23 de abril de 2008

### **6. Otros Documentos**

- Comisión Colombiana de Juristas. Violaciones de Derechos Humanos y Violencia Sociopolítica en Colombia. Bogotá, 2009.
- Gobernación de Cundinamarca, Secretaria de Planeación Departamental – Dirección de Estudios Económicos y Políticas Públicas DEEPP. Guía metodológica para la implementación de políticas públicas en el departamento de Cundinamarca, Bogotá, Noviembre de 2005.
- Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo. Informe 2010. Recuperado el 22 de mayo de 2010 de [http://thereport.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010\\_AZ\\_ES.pdf](http://thereport.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010_AZ_ES.pdf)
- Human RightsWatch. Informe Mundial 2010: Los abusadores atacan a los mensajeros de derechos humanos. Recuperado el 17 de mayo de 2010 de <http://www.hrw.org/es/news/2010/01/19/informe-mundial-2010-los-abusadores-de-derechos-humanos-atacan-los-mensajeros>

- Memoria y Olvido en El Contexto de Degradación del Conflicto Colombiano, Variaciones Teórico Normativas. Recuperado el 10 de mayo de 2010 de [http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11\\_4.pdf](http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11_4.pdf)
- Amnistía Internacional. Todo queda atrás. Desplazamiento Interno en Colombia. Índice: AMR23/015/2009, junio de 2009.