Artículo 48. Seguimiento

1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.
2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

CIDH. Informe No. 98/00. Caso 11.783. Marcia Irene Clavijo Tapia, Ecuador.

CIDH. Informe No. 104/01. Caso 11.441. Rodrigo Elicio Muñoz Arcos y otros, Ecuador.

Casos individuales resueltos y en etapa de seguimiento

CIDH. Informe Anual 2017. Cap. 2. Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y soluciones amistosas de la CIDH. Casos 11.826, 11.843, 11.846 y 11.847. Jamaica. Leroy Lamey, Kevin Mykoo, Milton Montique y Dalton Daley.

CIDH. Informe Anual 2019. Informe No. 49/01. Casos 11.826, 11.843, 11.846 y 11.847. Ficha de seguimiento. Jamaica. Leroy Lamey, Kevin Mykoo, Milton Montique y Dalton Daley (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

CIDH. Informe Anual 2018. Informe No. 26/09. Caso 12.440. Ficha de Seguimiento. Brasil. Wallace de Almeida (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).

CIDH. Informe Anual 2018. Informe sobre SA No. 116/06. Caso 12.555. Ficha de Seguimiento. Venezuela. Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).

Informes anuales

CIDH. Informe Anual 2019. OEA/Ser.L/V/II., doc. 9, 24 de febrero de 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2019>).

Resoluciones y otras fuentes

CIDH. Directrices generales sobre el seguimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH. OEA/Ser.L/V/II.173, doc. 177, 30 de septiembre de 2019 (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/Directrices-es.pdf>).

CIDH. CIDH lanza el SIMORE Interamericano para el seguimiento de sus recomendaciones. Comunicado de Prensa 132/20. Washington D.C., 10 de junio de 2020.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso Gómez Lund *et al.* (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 219.

Corte IDH. Gelman vs. Uruguay. Sentencia del 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones. Serie C No. 221.

Otras fuentes

Consejo de Europa. El Comité de Ministros adopta nuevas decisiones sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo. 4 de diciembre de 2020.

Comité de Ministros. Supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: procedimiento y métodos de trabajo para las reuniones de derechos humanos del Comité de Ministros. 30 de marzo de 2016 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806303a9).

Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Corte ADHP. Informe de actividades de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Consejo Ejecutivo, Trigésimo Sexto Período Ordinario de Sesiones. EX.CL/1204 (XXXVI). Addis Abeba, Etiopía, 06-07 de febrero de 2020.

Referencias académicas

Méndez, Juan E. “Lo que enseña la experiencia”. En *Victimas sin mordaza*. Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007.

Abi-Mershed, Elizabeth. “The Inter-American Human Rights System and Reparations to Overcome Impunity”. En Carla Ferstman y Mariana Goetz (eds.). *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity*. 2 ed. Brill/Nijhoff, 2020.

Contenido

1. Seguimiento del cumplimiento por parte de la CIDH 242

1. Seguimiento del cumplimiento por parte de la CIDH

La reparación es el medio por el que un Estado declarado responsable de una violación de los derechos humanos debe cumplir esa responsabilidad de conformidad con sus obligaciones bajo el derecho internacional. El cumplimiento de las medidas de reparación es un medio para medir la eficacia del sistema de casos; el proceso de seguimiento está destinado a lograr su pleno cumplimiento.

El Reglamento aprobado en 2000 incluyó un cambio que ha sido fundamental. Mientras que la CIDH había realizado durante mucho tiempo el seguimiento de un número limitado de casos por medio de correspondencia y/o audiencias con las partes, en el año 2000 se estableció que se llevaría a cabo una revisión anual del cumplimiento de todos los informes de fondo y soluciones amistosas publicados a partir de ese momento.

La forma en que los sistemas de derechos humanos gestionan el cumplimiento varía considerablemente. Si nos fijamos en los sistemas regionales, el europeo da seguimiento al cumplimiento a través del Comité de Ministros, un órgano político, con el apoyo del Departamento de Ejecución de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).¹ El proceso suele producir avances significativos. Sin embargo, las oportunidades para recibir aportes de las peticionarias se limitan a presentaciones escritas, y las reuniones son confidenciales con el Estado en

1 Para una referencia a los trabajos recientes del Comité, véase, Consejo de Europa, El Comité de Ministros adopta nuevas decisiones sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo, 4 de diciembre de 2020 (<https://www.coe.int/en/web/execution/-/the-committee-of-ministers-adopts-new-decisions-on-the-implementation-of-the-european-court-s-judgments-3>).

cuestión.² La Comisión y el Tribunal africano siguen estudiando el seguimiento, y aunque han tomado medidas en casos excepcionales, no disponen de un proceso de seguimiento propiamente.³

El seguimiento en el sistema interamericano lo realizan la CIDH y la Corte IDH, respectivamente. Los órganos políticos no desempeñan ningún rol.⁴ Tanto el Estado en cuestión como las peticionarias tienen plena e igual oportunidad de participar.

Para resumir brevemente los resultados en los casos resueltos por la CIDH, el patrón general de cumplimiento es que se ha proporcionado compensación en numerosos casos. Se han implementado reformas legales, políticas y de práctica en un número significativo de casos. Estas incluyen reformas constitucionales, cambios a normas de derecho penal y civil, y reformas a la jurisdicción militar, entre muchas otras. La investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables de las violaciones siguen siendo muy excepcionales.⁵

En 2019, revisando los informes de fondo (IF) publicados desde que inició este proceso en 2001, la CIDH informó el cumplimiento total en 9 casos, el cumplimiento parcial en 85 y pendiente de cumplimiento (es decir, sin cumplimiento) en 19. Al revisar los casos resueltos a través de soluciones amistosas (SA), la CIDH informó del cumplimiento total en 58, el cumplimiento parcial en 79 y pendiente de cumplimiento en cuatro.

Los niveles de cumplimiento reflejan la distancia entre los Estados partes de la Convención Americana y los demás Estados miembros. Los informes sujetos de seguimiento involucran a 28 Estados miembros. Las de SA, con mayores índices de cumplimiento, se han alcanzado todas con Estados partes de la CADH. Los IF con pleno cumplimiento, con una excepción, se refieren a Estados partes de la CADH. De los 19 IF sin cumplimiento, 15 corresponden a Estados que no son parte y cuatro a Estados partes.

En cuanto a la dinámica de supervisión, el proceso básico es que una vez al año la CIDH solicita información a ambas partes en los casos con un IF o SA publicados. Las partes también pueden presentar información durante el año. Las actuaciones escritas constituyen la base de los informes.

En un número limitado de casos, las partes (más frecuentemente los peticionarios) pueden solicitar una reunión de trabajo para abordar las medidas pendientes. Estas se celebrarán

2 Véase, en general, Comité de Ministros, Supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: procedimiento y métodos de trabajo para las reuniones de derechos humanos del Comité de Ministros, 30 de marzo de 2016 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806303a9).

3 Véase, en general, Corte Africana, Informe de actividades de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, EX.CL/1204 (XXXVI), Addis Abeba, Etiopía, 36 Período Ordinario de Sesiones, 06-07 de febrero de 2020, párrs. 59-61.

4 La Convención Americana establece en su artículo 65 que la Corte IDH informará a la Asamblea General de la OEA de los casos de incumplimiento de las sentencias en los casos contenciosos. Si bien la Corte IDH lo hizo en un número limitado de casos, esto no dio lugar a ninguna respuesta. Véase, en general, Informe Anual de la Corte IDH 2017, pp. 98-99. Tanto la Corte IDH como la CIDH dedican una atención significativa a la supervisión directa del cumplimiento a través de una serie de medidas.

5 Véase Juan E. Méndez, "Lo que enseña la experiencia", en *Víctimas sin mordaza*, Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007, pp. 249-64. "Estas obligaciones de los estados son permanentes, y rigen tanto para los gobiernos que detentan el poder cuando se cometen las violaciones, como para los gobiernos siguientes", p. 256. Véase Elizabeth Abi-Mershed, "The Inter-American Human Rights System and Reparations to Overcome Impunity", en Carla Ferstman y Mariana Goetz (eds.), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity*, 2 ed, Brill/Nijhoff, 2020.

generalmente con un/a Comisionado/a durante las sesiones de la CIDH o las visitas de trabajo. En casos excepcionales, puede ser posible que una parte solicite y obtenga una audiencia pública. Un recuento rápido de las audiencias de seguimiento de casos entre 2000 y mediados de 2020 apunta a que llegan a dos docenas. Aunque son poco frecuentes, cuando se conceden suelen referirse a cuestiones de importancia.⁶

La eficacia del proceso de seguimiento depende en gran medida de la participación de los Estados y las partes peticionarias. En 2019, la CIDH publicó una guía para ayudar a las partes a informar sobre el cumplimiento de los informes de fondo y de SA.⁷ En junio de 2020, la CIDH anunció la puesta en marcha del Simore, que proporciona acceso mediante búsqueda a los IF, los informes de SA, los informes de país y las resoluciones de la CIDH,⁸ con la intención de promover una mayor participación en el seguimiento.

La falta de respuesta de una o ambas partes ha sido una limitación constante a lo largo del tiempo. Si se observan las solicitudes de observaciones de la CIDH de 2019 sobre los IF publicados, aproximadamente dos tercios de los respectivos Estados y algo menos de la mitad de los peticionarios respondieron.⁹ La CIDH calificó las respuestas como pertinentes o no relevantes. Las respuestas de los peticionarios se consideraron casi siempre pertinentes; aproximadamente la mitad de las respuestas de los Estados no lo fueron.¹⁰

La CIDH ha desarrollado su forma de reportar a lo largo del tiempo y ha realizado ajustes en los últimos años. El contenido se ha vuelto más claro, detallado y coherente. Durante los dos últimos años, la CIDH ha presentado un cuadro para los IF publicados y otro para los casos resueltos a través de SA y publicados. Cada uno de ellos hace referencia al cumplimiento total, parcial o pendiente, seguido de un resumen. En los últimos dos años, el resumen se ha centrado en los avances en el cumplimiento, con especial atención en los de SA.¹¹ El Informe Anual (IA) ya no incluye los informes de seguimiento específicos de cada caso, sino que proporciona enlaces en línea. Por un lado, esos informes ocupan mucho espacio; por otro, el uso de enlaces en línea separados puede parecer que aleja la cuestión del cumplimiento, lo que sigue siendo fundamental. Para comprender plenamente los problemas que dificultan el cumplimiento es necesario examinar los informes de seguimiento de los casos concretos.

6 Por ejemplo, se celebraron múltiples audiencias sobre dos casos clave relativos a la obligación de combatir la impunidad de las violaciones ocurridas en las dictaduras en Argentina y Uruguay. En el primer caso se hizo un seguimiento de los retos e iniciativas para investigar, perseguir y castigar las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura, y en el segundo se hizo un seguimiento de la ausencia del marco legal necesario y de medidas efectivas para hacer justicia por las violaciones en la dictadura.

7 CIDH, Directrices generales sobre el seguimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.173, doc. 177, 30 de septiembre de 2019 (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/Directrices-es.pdf>).

8 CIDH, La CIDH lanza el SIMORE Interamericano para el seguimiento de sus recomendaciones, Comunicado de prensa 132/20, Washington D.C., 10 de junio de 2020.

9 Un número importante de los casos publicados por la CIDH se refieren a la pena de muerte, si bien, una vez aplicada, algunos peticionarios siguen respondiendo (a pesar de que ya no es posible el pleno cumplimiento) y otros no.

10 La información relativa a las respuestas en 2019 se basa en una revisión rápida del estado de cumplimiento de todas los IF incluidos en el Informe Anual 2019 de la CIDH.

11 Véase CIDH, Informe Anual 2019. Compárese el nivel de detalle del resumen de resultados relacionados con los informes de fondo (pp. 99-113), con el relativo a los avances en los acuerdos de SA (pp. 137-184). Véase, también, “Contratiempos y desafíos en la implementación de acuerdos de solución amistosa”, que ofrece ocho párrafos en las pp. 180-181.

En el seguimiento de los informes de fondo, la CIDH se ha basado tradicionalmente en la información presentada por las partes o, en su defecto, los ha mantenido en el mismo estado. Sin embargo, se aconseja a las partes peticionarias que consideren cuidadosamente la presentación de informes. Existen ciertos casos en los últimos dos años en los que un Estado proporcionó información y no existió contradicción o respuesta de la parte peticionaria; por ende, la CIDH determinó que ciertos componentes de las recomendaciones se encontraban cumplidos.¹²

Otro de los cambios en 2018 y 2019 tiene que ver con el cierre de seguimiento en los incumplimientos de SA. La CIDH cerró el seguimiento en 10 procesos; nueve por solicitud y uno de oficio. El primer grupo incluía ocho acuerdos en los que Ecuador había pagado indemnizaciones, pero no había cumplido su compromiso de investigar, perseguir y sancionar las violaciones que había reconocido. Las peticionarias propusieron el cierre porque, según el derecho interno, los procesos habían prescrito. Se trataba de casos serios; al menos dos incluían denuncias de tortura reconocida por el Estado.¹³ La CIDH no explica, dada la impunidad y su clara posición contraria respecto de la prescripción de la tortura, el fundamento de su decisión.¹⁴

En cuanto al cierre por iniciativa propia de la CIDH, se hizo en relación con una SA de Venezuela.¹⁵ En tal situación, poco después de la aprobación del informe de la CIDH, el Estado informó que no cumpliría y las partes peticionarias confirmaron que así lo entendían también.¹⁶ Posteriormente, no hubo más información. La CIDH hizo hincapié en la “evidente falta de interés”¹⁷ de las partes peticionarias;¹⁸ sin embargo, dada la posición del Estado, no está claro qué podrían haber informado.

Aunque son limitados, los ejemplos de cierre sin cumplimiento plantean dudas sobre el enfoque de la CIDH. Del artículo citado del Reglamento se entiende que la presentación de informes

-
- 12 Algunas conclusiones se basan en la afirmación del Estado. Por ejemplo, en el caso de Lamey y otros, relativo a la pena de muerte y a las condiciones carcelarias en Jamaica, el informe de la CIDH considera que el Estado cumplió con la recomendación de mejorar las condiciones. La fuente citada fue su Informe de Seguimiento de 2017, que indicaba en una frase que los problemas reportados con las condiciones de la prisión habían sido abordados por el Estado. CIDH, Leroy Lamey, Kevin Mykoo, Milton Montique y Dalton Daley (Jamaica), Informe Anual 2019, Casos 11.826, 11.843, 11.846 y 11.847, Informe No. 49/01. Ver enlace de seguimiento, párrs. 14-18, Informe Anual 2017, cap. II, sección F: Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y soluciones amistosas de la CIDH, párr. 1491.
- 13 Véase CIDH, Rodrigo Elicio Muñoz Arcos y otros, Ecuador, Caso 11.441, Informe No. 104/01, párrs. 3, 4, 7.III, referido a la tortura; CIDH, Marcia Irene Clavijo Tapia, Ecuador, Caso 11.783, Informe No. 98/00, párrs. 3, 10.III, referido a la tortura. Sobre la inadmisibilidad de las prescripciones que pretenden impedir la investigación y el castigo de la tortura, véanse, entre otros, Corte IDH, Gómez Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, Sentencia del 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 219, párr. 171; Corte IDH, Gelman vs. Uruguay, Sentencia del 24 de febrero de 2011, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 221, párr. 221.
- 14 El seguimiento al caso de Wallace de Almeida refleja un enfoque diferente. Frustrada, la familia solicitó el cierre ante la impunidad del asesinato de la víctima de 18 años. La CIDH decidió no cerrar la recomendación que exigía la investigación, el enjuiciamiento y la sanción porque el asesinato seguía en la impunidad. Cerró la recomendación relativa a la indemnización, con un cumplimiento parcial, y dejó abiertas otras dos. Esto parece poco coherente con los dos casos mencionados en el texto. CIDH, Wallace de Almeida (Brasil), Caso 12.440, Ficha de Seguimiento del Informe No. 26/09, (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).
- 15 CIDH, Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola, Venezuela, Informe Anual 2018, Ficha de Seguimiento del Informe de SA No. 116/06, Caso 12.555, p. 156, “Estado de cumplimiento de la SA” (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).
- 16 *Ibid.*, Estado de cumplimiento, párr. 7.
- 17 CIDH AR 2018, cap. 2, párr. 211.
- 18 CIDH, Estado de cumplimiento del Informe sobre el SA No. 116/06, párr. 7.

de seguimiento forma parte del rol de la CIDH. Los ejemplos recientes a los que se hace referencia sugieren un cambio de enfoque que impone cierta carga a los peticionarios en cuanto a la presentación de informes. La decisión de la CIDH de cerrar el cumplimiento de las SA, porque los peticionarios habían informado respecto de obstáculos internos para su cumplimiento, también sugiere un cambio en las consideraciones que guían el proceso.

Un cambio inusual en los informes de 2018 y 2019 sobre los acuerdos de SA es la inclusión por parte de la CIDH de un porcentaje de cumplimiento para cada caso, que va de 0% a 100%. Lo cuestionable es que el cumplimiento de cada recomendación se pondera por igual, por lo que el incumplimiento de la obligación de investigar, perseguir y sancionar las violaciones graves se pondera por igual con recomendaciones menos centrales.¹⁹ Las medidas para el cumplimiento exigidas no son necesariamente iguales, ni en cuanto a la acción estatal requerida ni en cuanto a la importancia para las víctimas.

19 Por ejemplo, refiriéndose a los dos procesos de SA relacionados con la tortura en los que decidió cerrar el seguimiento, la CIDH señaló que había habido un cumplimiento del 67% y del 50% respectivamente. CIDH, Marcia Irene Clavijo, Ecuador, y Rodrigo Elicio Muñoz Arcos y otros, Ecuador, Informes No. 98/00 y 104/01, en Informe Anual 2019, cap. 2, párr. 226. Aunque el Estado había reconocido la responsabilidad por las denuncias de tortura, el seguimiento se cerró después de que los tribunales nacionales aplicaran la prescripción. Esto presenta una contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos. No se explica cómo estos casos reflejan el nivel de cumplimiento indicado. Las fichas de seguimiento de 2019 para los casos Clavijo y Muñoz Arcos, de Ecuador, se encuentran en el Informe Anual 2019, pp. 19 y 43 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).