2° Informe Observatorio AIDEF[1]

Supervisión de cumplimiento sentencias Corte IDH

I. Introducción

El Observatorio de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH es una iniciativa de AIDEF para aportar información al Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos y servir de fuente fiable para el trabajo que desarrollan los y las Defensoras Públicas Interamericanas en su rol de representantes de las víctimas, en los litigios ante la Corte IDH.

Debido a la escasa información acerca de la efectividad del SIDH y en particular de las medidas de reparación dictadas por la Corte IDH, el Observatorio busca contribuir con el trabajo que se desarrolla en esta área y fortalecer los mecanismos de cumplimiento al interior de los Estados en los que tiene presencia.

II. Recopilación de la información

Durante esta segunda etapa de funcionamiento, el Observatorio mantuvo su articulación en torno a la Comisión integrada por la Defensoría Penal Pública de Chile; la Defensa Pública de Costa Rica; y, el Ministerio de la Defensa Pública de Paraguay. Cada una de las instituciones participantes se ocupó de recopilar información de cuatros países con presencia en AIDEF, cubriendo un total de 22 Estados de la Región que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y han aceptado la jurisdicción de la Corte IDH. Con esto, se cubrió la totalidad de los Estados y sentencias dictadas por la Corte IDH.

Continuando con el trabajo iniciado el año 2019 y que consta en el Primer Informe del Observatorio, esta etapa tuvo por objeto completar las sentencias dictadas por la Corte respecto de todos los Estados parte del SIDH y dar una exhaustiva revisión de la información ya recopilada.

Vale hacer presente que toda la información utilizada fue extraída de las fuentes oficiales de que dispone la Corte IDH, esto es: sentencias de fondo y sentencias de supervisión. En consecuencia, es posible que ciertas medidas se encuentren en la actualidad íntegramente cumplidas, pero al no existir información oficial del cumplimiento, se reflejan como incumplidas.

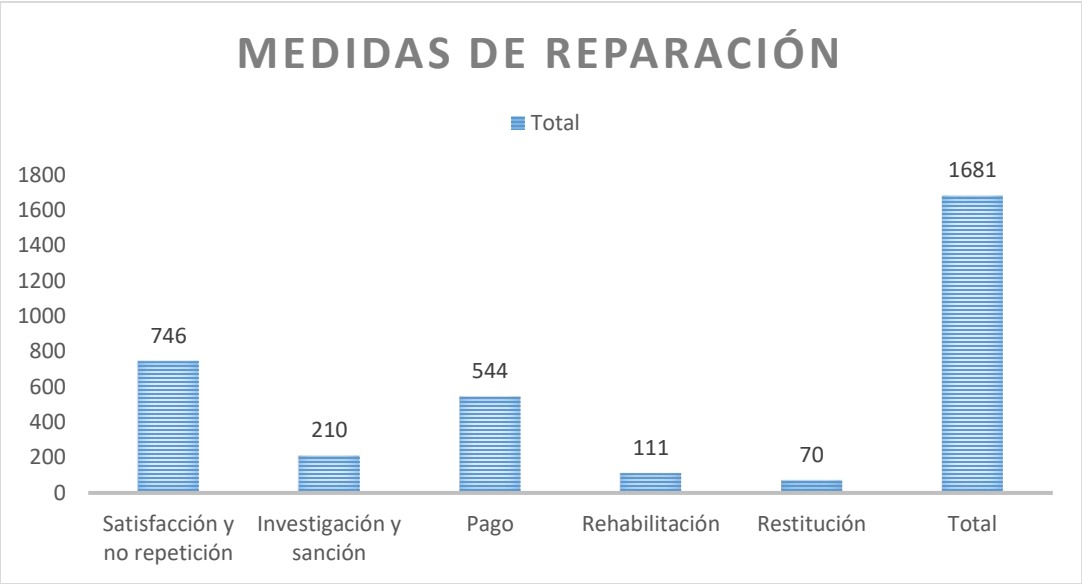
III. Principales hallazgos

Hallazgo 1: En relación con los indicadores estructurales, es posible advertir que los Estados presentan un resultado homogéneo. Esto se traduce en que más allá de las diferencias económicas entre los mismos, que puede medirse a través del PIB o el índice de GINI, en su mayoría los Estados han ratificado los tratados internacionales en materia de derechos humanos más relevantes; cuentan con disposiciones legales o constitucionales que consagran las obligaciones contraídas por la vía del tratado internacional y en algunos casos, le otorgan una jerarquía normativa específica; la totalidad cuenta con instituciones de derechos humanos al interior de su organigrama institucional o con instituciones autónomas de derechos humanos, además de una presencia importante de ONGs ligadas

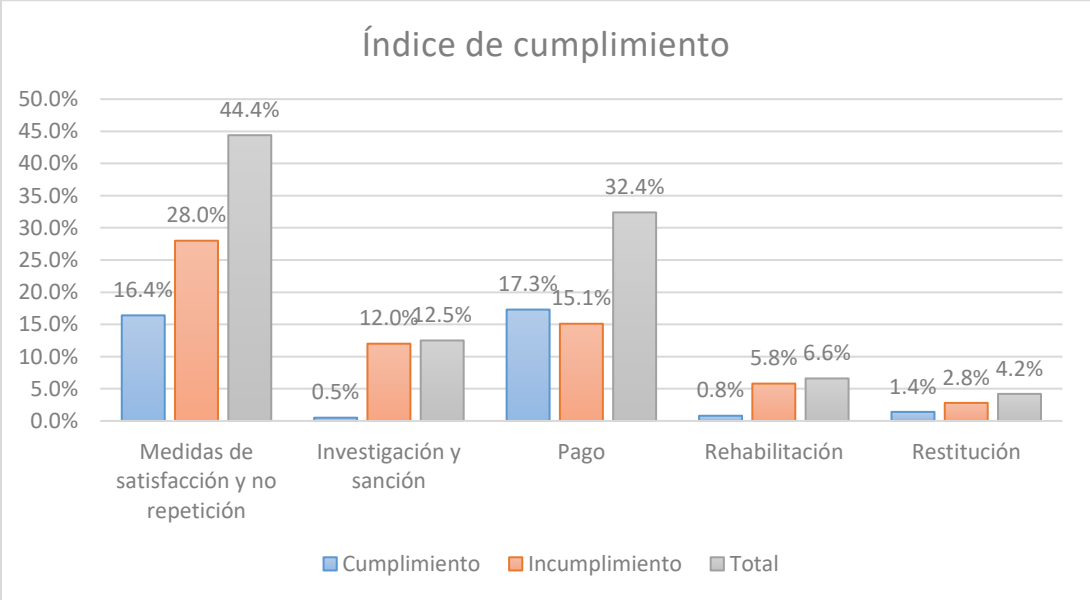
[1] Informe elaborado por la Comisión del Observatorio de AIDEF para la reunión de la Asociación Washington DC, abril de 2020. Prohibida su difusión.

al tema. En consecuencia, no se advierten diferencias que deban ser consideradas como un factor relevante para efectuar algún grado de diferenciación en relación a los indicadores estructurales.

Hallazgo 2: Se detectaron un total de **1681 medidas de reparación** decretadas por la Corte IDH, de un total de **232 sentencias, que comprenden el período 1988-2018.** Asimismo, el análisis se realizó sobre la base de las sentencias de supervisión de la Corte IDH, dictadas a propósito de cada una de las mismas. En total, estamos hablando de cerca de 1.000 sentencias analizadas, que arrojan las siguientes cifras gruesas.



Hallazgo 3: Las medidas de reparación con mayor y menor cumplimiento se reflejan en el siguiente recuadro.



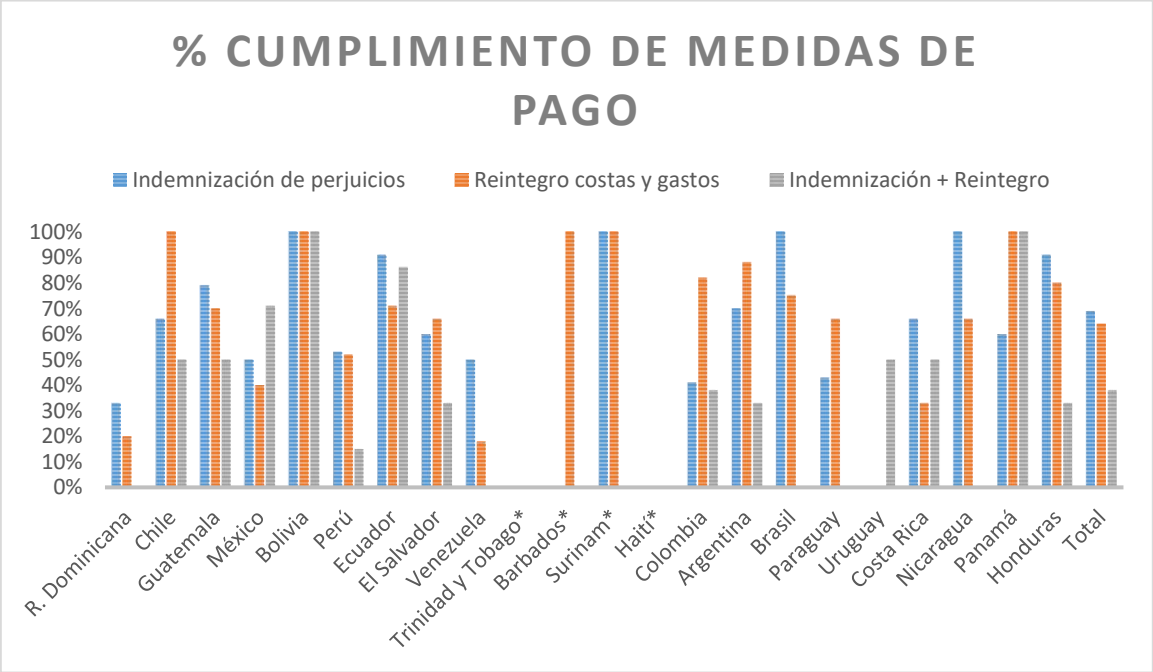
Las barras azules dan cuenta del cumplimiento y las de color naranjo del incumplimiento. Por su parte, las barras grises reflejan el porcentaje de la medida sobre el total de las dictadas por la Corte IDH (1681).

Como es posible apreciar, las de mayor cumplimiento son aquellas que disponen el pago al Estado por concepto de indemnización compensatoria por el daño material e inmaterial y/o reintegro de costas y gastos. Se trata de una cifra con un alto grado de cumplimiento, que **permite sostener que el pago en dinero es un mecanismo efectivo al interior del SIDH**. En relación con el cumplimiento de esta medida, n**o se logra evidenciar un impacto en el cumplimiento a consecuencia de la mayor**

o menos capacidad económica de los Estados. En consecuencia, el pago se realiza con prescindencia del estado financiero en que se encuentran los Estados condenados y es una medida efectiva.

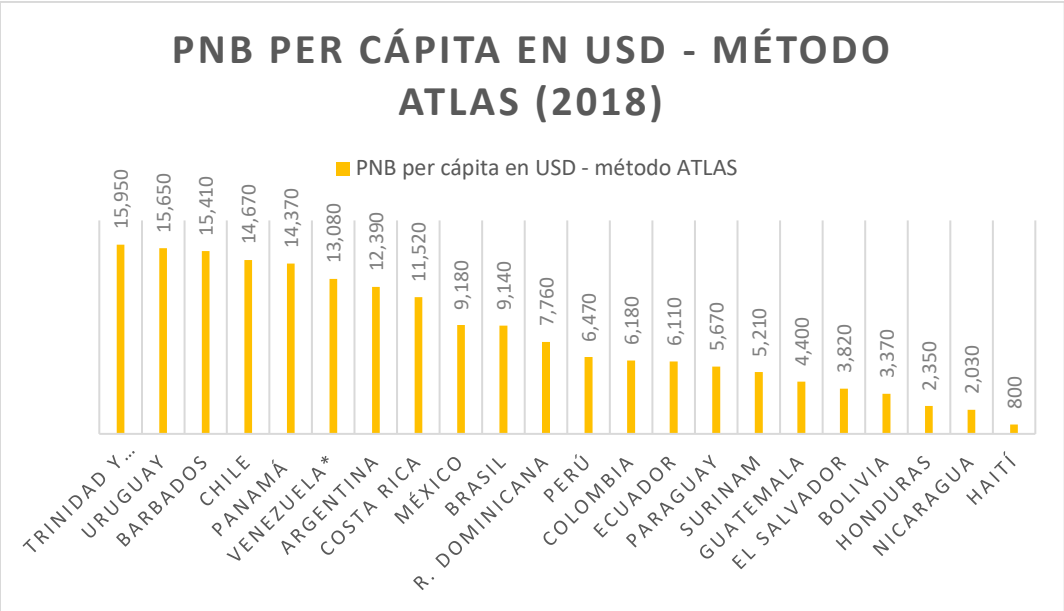
En materia de pago, los Estados presentan un promedio de 60,7% en el cumplimiento de las medidas decretadas por la Corte, pudiendo observarse que este número sube hasta casi un 69% si contemplamos sólo las medidas de indemnización de perjuicios. De ahí que la sospecha inicial de que "el pago" resulta ser una medida de alta efectividad, encuentra evidencia empírica a partir del análisis efectuado y la información extraída de las sentencias de supervisión de sentencias.

➔ Gráfico que evidencia la afirmación anterior y la comparación entre Estados.



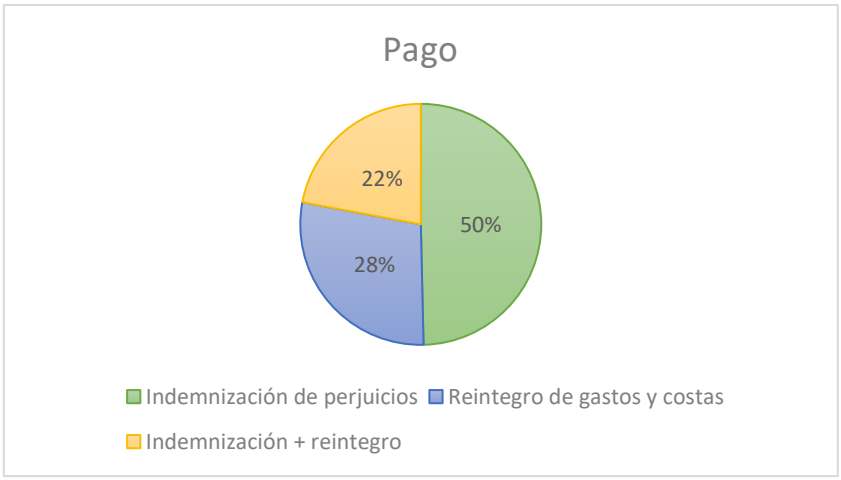
* Trinidad y Tobago, Barbados, Surinam y Haití sólo cuentan con algunas medidas de las decretadas, no todas.

De aquí se puede extraer una segunda conclusión, a saber: los montos de reparación exigidos por la Corte IDH, no constituyen un impedimento para que los Estados cumplan. **En consecuencia, los montos establecidos por el Tribunal son razonables y ajustados a la realidad regional**.



* Venezuela cuenta con su último registro el año 2014

Además, los Estados que cuentan con una ley especial para la ejecución de las medidas de reparación dictadas por la Corte IDH en cuanto a pago se refieren, muestran que tampoco existe una relación directa para un mayor cumplimiento de estas medidas.

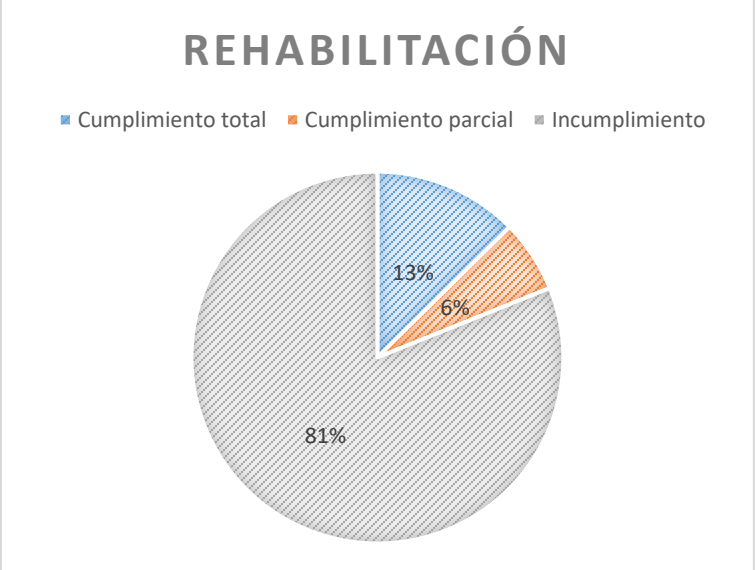


Respecto a las medidas de reparación en particular, tenemos que, es posible agruparlas en diferentes grupos según el tipo de reparación que se trate. Así, respecto a las medidas de pago, podemos agruparlas en aquellas medidas en que se solicita la indemnización de perjuicios, aquellas en que se pide el reintegro de costas y gastos, y aquellos casos en que se piden ambas medidas de forma conjunta.

<u>Hallazgo 4</u>: **El tipo de medida de reparación que muestra menor grado de cumplimiento es la investigación y sanción de los hechos** que han generado la afectación que la Corte declaró contrarios a la CADH. El porcentaje de cumplimiento total de este tipo de medida alcanza apenas un **4,3%,** lo que se traduce en el cumplimiento de 9 sobre un total de 210, haciéndose necesario el destacar la labor que Guatemala, Bolivia, Perú y El Salvador, quienes han logrado dar cumplimiento a estas medidas en dos casos, así como también Colombia, quienes han logrado cumplir con estas medidas en una oportunidad. Junto con estos casos, existe también un muy bajo cumplimiento parcial de estas medidas, donde se observa que sólo se ha cumplido parcialmente en 12 ocasiones sobre el mismo total, dando como resultado una medida de cumplimiento parcial en torno al 5,7%. Esto es preocupante en la medida que la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, es una obligación que surge de las graves violaciones a los derechos humanos y que tiene un doble propósito: satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas y luchar contra la impunidad.

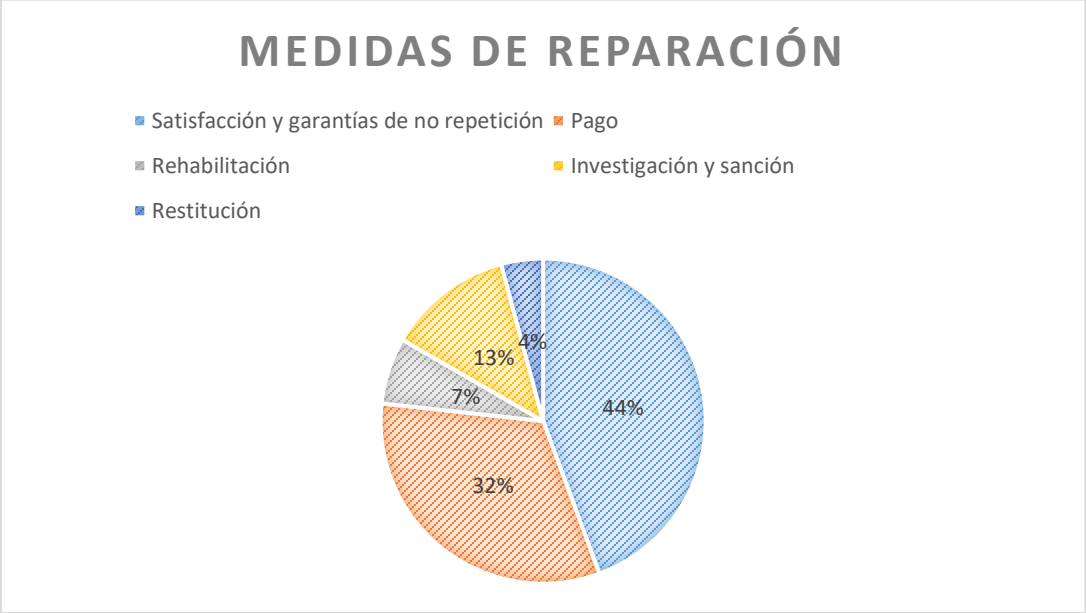
En esta materia, es posible diferenciar aquellas medidas conducentes al esclarecimiento de los hechos, como la creación de mecanismos de búsqueda, identificación y entrega de restos mortales, y por otro lado podemos ver aquellos mecanismos que apuntan a perseguir la responsabilidad de las personas que han participado en las violaciones de derechos humanos, ya sea en sede administrativa como en sede judicial.

<u>Hallazgo 5:</u> Junto con las medidas de investigación y sanción, las que presentan un menor grado de cumplimiento, son las medidas de "Rehabilitación". Este resultado es sorprendente, desde que estas medidas suelen estar encaminadas a entregar atención de salud psicológica o psiquiátrica a las víctimas y eventualmente a sus familiares. A diferencia de otras medidas, la rehabilitación suele no requerir la construcción de hospitales o la inclusión de modificaciones legales, cuestiones que podrían explicar las dificultades en el cumplimiento, motivo por el cual será necesario mirar en detalle, caso a caso, el motivo del incumplimiento de estas medidas y contrastarlas con la información más actualizada que posea la Corte IDH. **Estamos hablando de un 12,6% de cumplimiento total (14 casos) y 6,3% de cumplimiento parcial (7 casos), sobre un total de 111.**



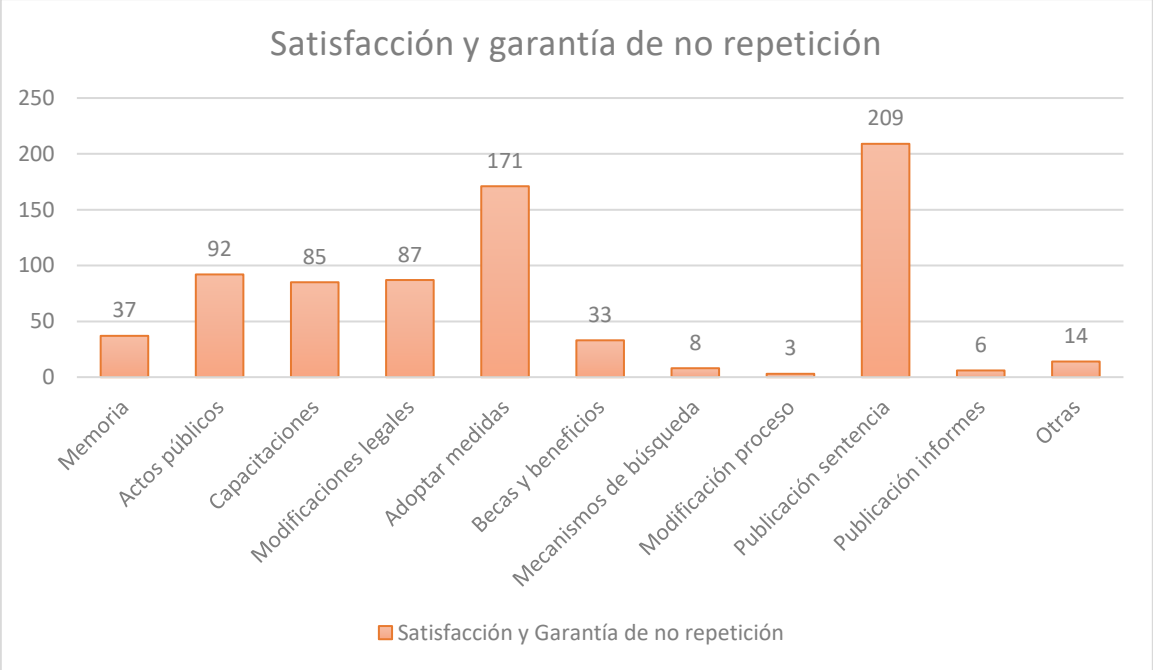
De las 111 medidas de rehabilitación que ha decretado la Corte en sus más de 200 casos, tenemos que sólo dos de ellas corresponden a medidas que dicen relación con la implementación de programas de rehabilitación, siendo todas las demás medidas tendientes a asegurarle a las víctimas un tratamiento médico o psicológico.

Hallazgo 6: Las medidas de satisfacción y garantías de no repetición representan el número de medidas más decretadas por la Corte IDH, con un porcentaje **superior al 44,4%,** seguida por las medidas de pago con un 32,4% y de investigación y sanción con un 12,5%. Por otro lado, las medidas menos decretadas son las medidas de restitución con un 4,2% y las de rehabilitación con un 6,6%. Sin embargo, en relación a su cumplimiento hay un comportamiento dispar entre ambas. Las medidas con mejor índice de cumplimiento son las medidas de pago con un 60,7%, las medidas de satisfacción y garantía de no repetición presentan un cumplimiento del 37,8% del total de las medidas decretadas y las medidas de restitución presentan un 34,3% de cumplimiento. Por otro lado, las medidas que presentan un porcentaje de cumplimiento más bajo son las medidas de rehabilitación con un 13% y las de investigación y sanción con un 4%.

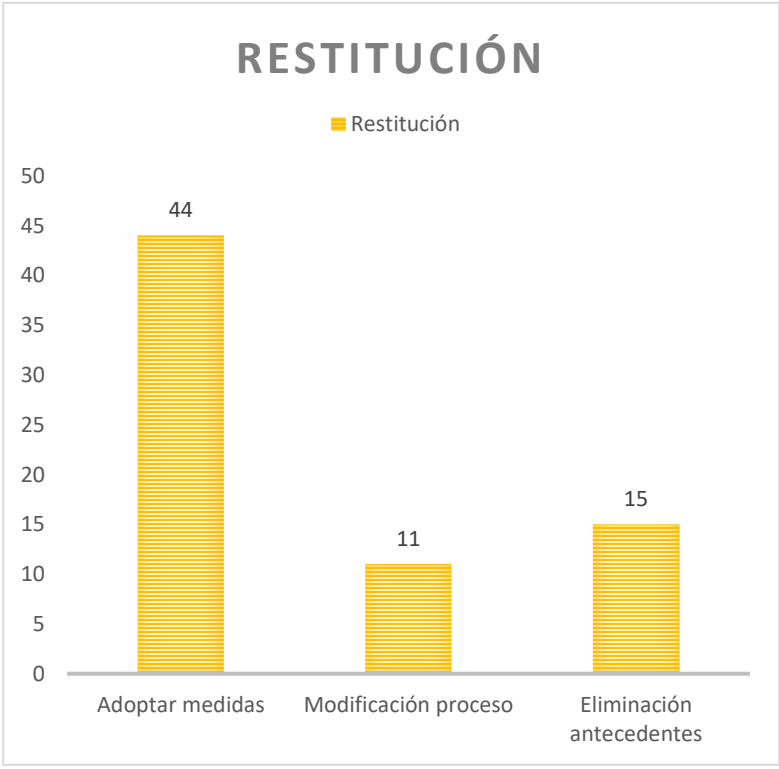


Por su naturaleza se hace más difícil agrupar este tipo de medidas en torno a características comunes. Sin embargo, es posible hacer un esfuerzo para permitirnos observar la naturaleza de las prestaciones que la Corte ordena a los países, destacando entre otras aquellas medidas que dicen relación con actos

de disculpas públicas o que buscan dar publicidad al proceso y la sentencia, junto con aquellas medidas que ordenan adoptar medidas por parte del Poder Ejecutivo, entre otras.



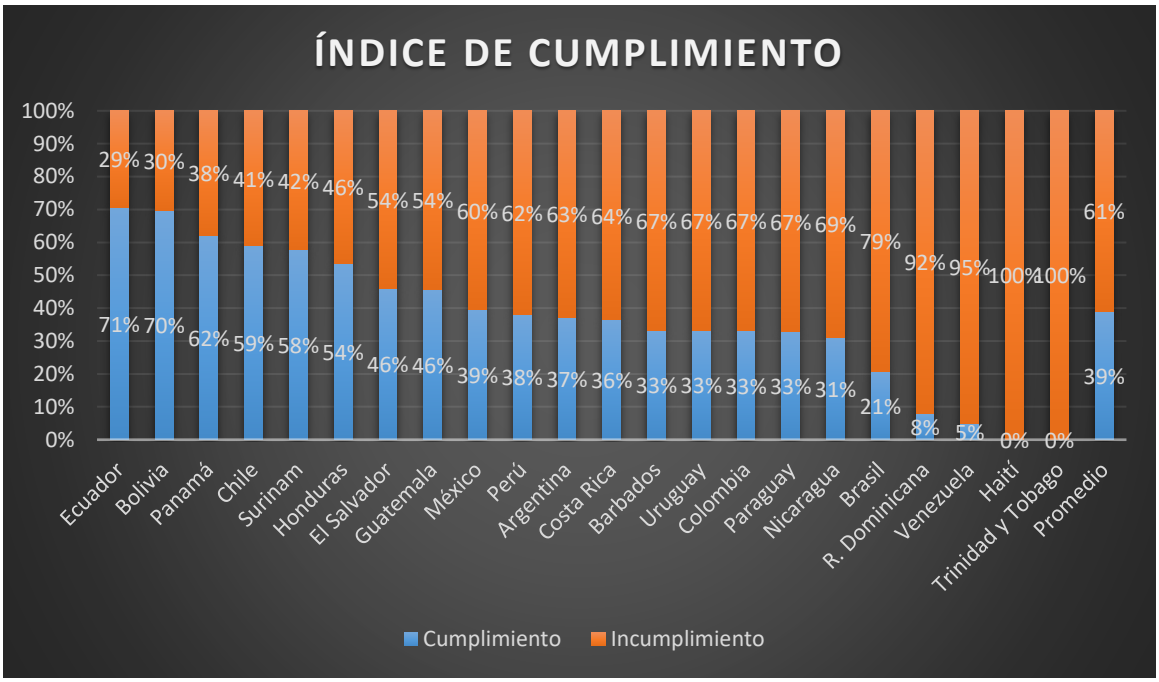
Además, en las medidas de restitución es posible observar casos que dicen relación con la adopción de medidas orientadas a la restitución material de las víctimas a un estado patrimonial similar al que se encontraban antes de que se violaran sus derechos, así como también aquellas medidas que operan en sede judicial y dicen relación con el retrotraer a las partes a la situación jurídica en que se encontraban antes de que se violaran sus derechos.



También hay que agregar que **las medidas de satisfacción suelen representar un esfuerzo menor para las autoridades, ya que la mayoría se verifica a través de actos públicos de reconocimiento de responsabilidad; publicación y difusión de las sentencias y campañas de sensibilización entre la población.** En

cambio, los tipos de medidas orientadas hacia la no repetición como la adopción de políticas públicas o modificaciones legales, representan en sí una complejidad mucho mayor que vale la pena evaluar, pues constituyen cambios estructurales. Sobre todo, porque estas medidas tienen un efecto multiplicador que exceden a las víctimas del caso y buscan prevenir la ocurrencia de violaciones en el futuro.

El escenario final de cumplimiento de las medidas por parte de los Estados es el que se muestra a continuación:



Lo que se viene diciendo, evidencia que las actuaciones que dependen del Ejecutivo, suelen tener un cumplimiento más alto que aquellas acciones que involucran a otros poderes del Estado (Legislativo o Judicial) o bien, que suponen una coordinación de esfuerzos para materializarse (con otros órganos autónomos del Estado en las modificaciones para el fortalecimiento de las investigaciones, por ejemplo).

IV. Conclusiones

En este segundo informe, a diferencia del primero, se consideraron la totalidad de los Estados del continente, con sentencias dictadas entre el período 1988 y 2019. Sin embargo, es posible ratificar algunas hipótesis planteadas a propósito del Primer Informe, que se ven reforzadas con la incorporación de las nuevas sentencias.

- El pago es un cumplimiento altamente efectivo dentro del SIDH lo que demuestra que los montos son adecuados para la realidad regional. Además, aunque podría facilitar las cosas, la existencia de una ley de ejecución de pagos en sede interna, no representa un factor relevante para el cumplimiento.
- Ante el bajo índice de cumplimiento de las medidas de rehabilitación, debiera evaluarse como alternativa un pago destinado a que las personas lleven adelante procedimientos de atención de salud mental, pero que sean de elección particular. De ese modo, podría evitarse el

incumplimiento y dar efectividad a la medida dispuesta a través de una terapia alternativa que sea informada por la víctima.

- Las medidas de satisfacción tienen un adecuado grado de cumplimiento pues en parte obedecen a iniciativas que dependen de la sola voluntad de uno de los poderes y no necesariamente irrogan costos excesivos o coordinaciones inter-institucionales.
- Las garantías de no repetición son un componente innovador de la jurisprudencia de la Corte IDH que está quedando relegado a un segundo plano, debido al mínimo cumplimiento de los mismos. Esto se debe a las complejidades que suponen lograr acuerdos parlamentarios o modificaciones legales en las áreas cuya violación se desea reparar. Sin embargo, estas medidas tienen un efecto amplificador en la prevención de las violaciones a los DDHH, de modo que no deben ser desestimadas.
- Las medidas de investigación, juzgamiento y sanción presentan un resultado alarmante, pues evidencian una falta de determinación de las autoridades para llevar adelante procesos que permitan satisfacer el derecho a la verdad, propendiendo a la impunidad de los perpetradores.
- Las medidas de restitución tienen un bajo índice de cumplimiento a pesar de que la Corte las ha empleado en pocos casos. La restitución al estado anterior de la situación de la víctima debe ser re evaluado, desde el momento en que la lentitud del proceso en sede interamericana, constituye un obstáculo para la propia medida de reparación que se está ordenando.

V. Desafíos.

El Observatorio constituye una herramienta prácticamente única en el Sistema Interamericano. No solo por el importante caudal de información recopilada, sino porque cada una de las instituciones que forman parte de AIDEF, tienen la posibilidad de incidir en el cumplimiento de las medidas de reparación en cada uno de sus Estados. Entre aquellos desafíos que surgen para el corto y mediano plazo, se cuentan:

a. Compartir información con la Corte IDH para cotejar datos y depurar información (si procede);

b. Elaborar un informe de amplia circulación con los nuevos hallazgos del Observatorio;

c. Considerar la elaboración de informes de cumplimiento por Estado, a partir de la información existente en el Informe;

d. Proponer mejoras al sistema de supervisión de sentencias de la Corte IDH a partir de los hallazgos realizados;

e. Mantener el funcionamiento del Observatorio mediante la actualización permanente del cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.

f. Realizar actividades de incidencia interna en los países, de manera que se promueva el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.

g. Promover la presentación de amicus curiae en temas relacionados con las distintas materias en las que intervienen las instituciones miembros de AIDEF.

h. Organizar foros de discusión abiertos al público interesado que permitan visibilizar los avances y desafíos en el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH: