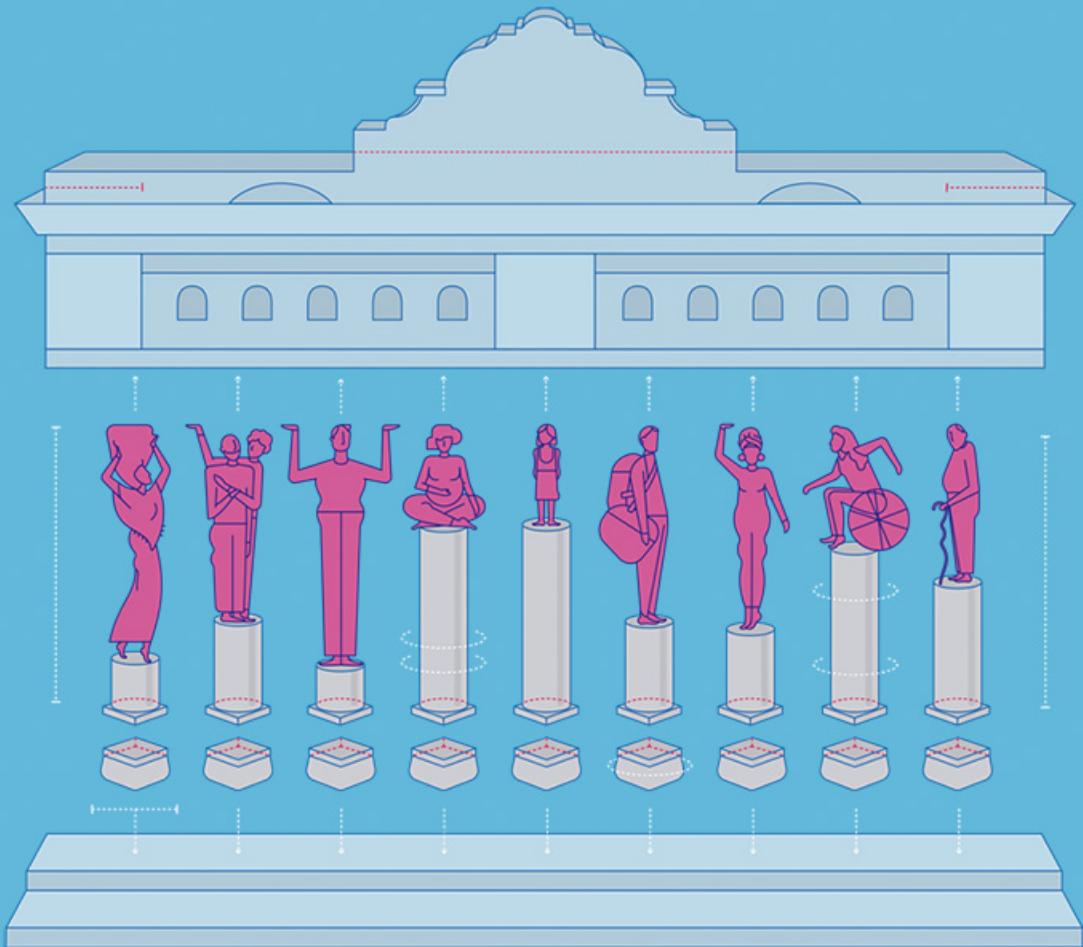


# Políticas públicas con enfoque de derechos humanos



**OEA**

Más derechos para más gente



OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 191

15 septiembre 2018

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

# Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 15 de septiembre de 2018/ [Preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6840-7

1. Human rights. 2. Civil rights. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18

# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

## Miembros

---

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Luis Ernesto Vargas Silva

Francisco José Eguiguren Praeli

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Flávia Piovesan

## Secretario Ejecutivo

---

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y  
Cooperación Técnica en Derechos Humanos

---

María Claudia Pulido

Jefa de Despacho de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

---

Marisol Blanchard Vera

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 15 de septiembre de 2018

# ÍNDICE

## **CAPÍTULO 1 | INTRODUCCIÓN** **9**

---

A. <i>Objetivo</i>	9
B. <i>Antecedentes en recomendaciones estructurales y políticas públicas</i>	12
C. <i>Estructura</i>	14
D. <i>Metodología</i>	15

## **CAPÍTULO 2 | LOS PRINCIPIOS DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS** **19**

---

A. <i>Presentación</i>	19
1. El principio de igualdad y no discriminación	20
2. La participación social	22
3. Los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia	24
4. La producción y el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas	27
5. La protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica	29
6. La inclusión de la perspectiva de género y diversidad	30
B. <i>Mecanismos de monitoreo y evaluación y sistemas de indicadores de derechos humanos</i>	32
C. <i>La institucionalidad y las políticas públicas</i>	35
D. <i>La formulación del presupuesto desde el enfoque de derechos humanos</i>	37
E. <i>Reflexiones de cierre del capítulo</i>	42

## **CAPÍTULO 3 | POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS** **45**

---

A. <i>El enfoque de derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas y el aporte del SIDH</i>	47
1. Esquema de análisis a partir del aporte del SIDH	50
2. Guía de elementos a ser considerados en el ciclo de las políticas	51
a. Construcción de la agenda y/o Identificación de la situación a atender	51
b. Diseño y/o Formulación	53
c. Implementación y/o Ejecución	54
d. Monitoreo y evaluación	55

**CAPÍTULO 4 | IMPACTO DEL TRABAJO DE LA CIDH EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS** **61**

---

*A. Los mecanismos de promoción y protección de derechos humanos de la CIDH y las políticas públicas* **61**

*B. El sistema de peticiones y casos individuales* **63**

    1. Recomendaciones en el marco de los informes de fondo **63**

    2. Soluciones Amistosas **76**

*C. El Sistema de Monitoreo* **85**

    1. Informes temáticos **85**

    2. Informes de país **93**

**CAPÍTULO 5 | CONCLUSIONES** **103**

---

CAPÍTULO 1  
INTRODUCCIÓN



# INTRODUCCIÓN

## A. *Objetivo*

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) tiene como función principal la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. Ejerce dichas funciones a través de la realización de visitas a los países, la elaboración de informes sobre la situación de derechos humanos en un país determinado o sobre una temática particular, la adopción de medidas cautelares o solicitud de medidas provisionales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte Interamericana” o “la Corte”), el procesamiento y análisis de peticiones y casos a través del sistema de casos individuales, la cooperación técnica, y la realización de actividades de promoción y capacitación.
2. La Carta de la OEA en su artículo 106<sup>1</sup> establece que la función principal de la CIDH es la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención Americana” o “la CADH”) establece en su artículo 41<sup>2</sup> las funciones y atribuciones de la CIDH, entre las que se cuentan formular recomendaciones, solicitar informes a los Estados, prestar asesoría técnica a solicitud de los Estados y actuar respecto de las peticiones

---

<sup>1</sup> Carta de la OEA. Artículo 106: Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.

<sup>2</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 41: La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones: b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos; c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten.

individuales sometidas conforme al tratado, además de rendir un Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

3. Es preciso indicar que el mandato y, por ende, el trabajo de la Comisión Interamericana abarca un amplio espectro frente a la situación de derechos humanos en el hemisferio, en el cual se complementan los abordajes contenciosos con aquellos que procuran incidir en las realidades que se traducen en violaciones de derechos humanos. En definitiva, para cumplir con la normativa de la Carta de la OEA y lo establecido en el artículo 41 de la Convención Americana, en cuanto a “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, es preciso trabajar, a la vez, desde un enfoque preventivo y transformador que atienda las condiciones estructurales que permiten y provocan las violaciones de derechos humanos.
4. En ese marco, a través de sus distintos mecanismos, la CIDH ha venido dando seguimiento a la situación de los derechos humanos en los treinta y cinco Estados que conforman la Organización de los Estados Americanos (OEA), y ha emitido recomendaciones para coadyuvarles en su obligación de fortalecer y garantizar los derechos humanos a las personas sujetas a su jurisdicción.
5. En esa línea, entre los años 2015 y 2016, la CIDH construyó de manera participativa el actual Plan Estratégico 2017-2021<sup>3</sup> estableciendo las prioridades para cumplir exitosamente su misión y para enfrentar los desafíos actuales y futuros para la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio.
6. Entre los mayores desafíos identificados se destacó la necesidad de reforzar la institucionalidad democrática de los Estados, así como el fortalecimiento de sus capacidades para implementar políticas públicas con enfoque en derechos humanos que puedan generar impactos concretos en el goce y ejercicio de estos derechos para las personas, grupos y colectividades, con garantías de igualdad y justicia sobre el fundamento inherente de la dignidad humana.
7. En este contexto, es importante destacar que el Objetivo Estratégico 3 del referido Plan se orienta a promover la democracia, la dignidad humana, la igualdad, la justicia y las libertades fundamentales a partir de una contribución activa para el fortalecimiento de la institucionalidad y políticas públicas con enfoque en derechos humanos de los Estados acorde a normas y estándares interamericanos y de la construcción de capacidades de

---

<sup>3</sup> CIDH, [Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17](#), 20 de marzo de 2017.

actuación de las organizaciones y redes de actores sociales y académicos en la defensa de los derechos humanos.

8. Por ello, la CIDH se propuso como una de sus prioridades fortalecer sus capacidades de cooperación técnica con los Estados Miembros, los organismos regionales, y otras instituciones para el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas al respeto y garantía de los derechos humanos en las Américas con base en los estándares interamericanos. Este énfasis, surge de la convicción concertada, tanto de la propia CIDH como de los Estados y de la sociedad civil, del rol relevante de las políticas públicas como la principal herramienta del actuar estatal.
9. Con estos antecedentes y considerando la importancia que reviste para la CIDH el fortalecimiento de las políticas públicas, el objetivo central del informe es el de presentar un marco conceptual que permita orientar el trabajo de la CIDH en el ámbito de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, a fin de contribuir con los Estados de manera proactiva para generar impactos estructurales en la prevención y no repetición de violaciones de derechos humanos.
10. En consecuencia, la CIDH ha decidido emitir el presente informe para brindar una herramienta efectiva para quienes tienen a su cargo la planificación, formulación, implementación y monitoreo o evaluación de políticas públicas, poniendo a su disposición los principios y estándares interamericanos en la materia, así como un set de lineamientos prácticos que orienten dicho accionar estatal a lo largo de las distintas etapas del ciclo de una política pública desde un enfoque de derechos humanos. En ese sentido, también se presentan una serie de ejemplos de impacto en materia de políticas públicas generados a partir de las acciones desarrolladas en los distintos mecanismos de trabajo de la CIDH.
11. La CIDH está convencida del importante rol que el Sistema Interamericano ejerce en la transformación de las causas estructurales que provocan, profundizan y alientan la vulneración de derechos fundamentales y las situaciones de desigualdad. Así, a través del fortalecimiento de las institucionalidades estatales y del impulso de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es posible avanzar en una agenda de prevención y de transformación social para la no repetición de violaciones de derechos humanos.
12. La CIDH resalta su voluntad y disposición para brindar asistencia técnica a los Estados, los organismos regionales, las organizaciones sociales y otras instituciones para el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas al

fortalecimiento y respeto de los derechos humanos en las Américas con base en los estándares interamericanos aquí identificados y en función de aquellos relativos a las diversas temáticas objeto de la intervención estatal.

## ***B. Antecedentes en recomendaciones estructurales y políticas públicas***

13. La CIDH realiza un trabajo en recomendaciones estructurales a través del sistema de casos individuales, y valora y recomienda, de manera más detallada, a través de sus actividades de monitoreo de la situación de derechos humanos –a través de visitas in loco, visitas de trabajo, de informes temáticos, de informes de país, de cartas de solicitud de información, y audiencias– la generación de políticas públicas con enfoque en derechos humanos.
14. A través de dichas recomendaciones, emitidas mediante sus distintos mecanismos de trabajo, que abordan problemas estructurales que impiden que millones de personas en el hemisferio americano disfruten plenamente y ejerzan sus derechos, la Comisión Interamericana también ha jugado un papel vital en la prevención y no repetición de las violaciones de los derechos humanos.
15. A través de sus distintos mecanismos de trabajo, la CIDH adopta:
  - En el marco del sistema de peticiones y casos:
    - Recomendaciones en los informes de fondo aprobados por la CIDH;
    - Decisiones en los informes que aprueban acuerdos de soluciones amistosas entre Estados Miembros y peticionarios ante el SIDH;
    - Decisiones en las resoluciones que otorgan o amplían medidas cautelares a personas o grupos en situación de riesgo inminente.
  - En el marco del sistema de monitoreo:
    - Recomendaciones en el marco del sistema de monitoreo recogidas en informes sobre la situación de derechos humanos en los países; en informes temáticos; y, en el Informe Anual de la CIDH (Capítulo IV A. y B. y Capítulo V);
    - Resoluciones emitidas por la CIDH en el ámbito de los derechos humanos.

16. El trabajo que la CIDH ha venido desarrollando en las seis décadas desde su creación y que se ha traducido en sus decisiones y recomendaciones a los Estados a fin de adecuar sus leyes, prácticas, políticas e instituciones a los estándares internacionales para la protección de los derechos humanos, ha generado impactos decididamente positivos en la región en términos estructurales. Los Estados Miembros de la OEA han afirmado su compromiso inequívoco con la democracia y los derechos humanos y la Comisión se esfuerza por asegurar que este compromiso produzca resultados tangibles<sup>4</sup>.
17. La CIDH ha tenido un rol vital en promover la adopción de reformas constitucionales, leyes, políticas públicas con enfoque en derechos humanos y sentencias acorde con las normas y estándares interamericanos. Sus recomendaciones han llevado a los Estados a eliminar leyes, políticas y prácticas discriminatorias; reparar integralmente a las víctimas; prevenir la repetición de violaciones a derechos humanos y fortalecer la protección de los mismos. Los informes de la Comisión han contribuido a que la OEA tome acciones colectivas y estructurales para proteger los derechos y libertades democráticas en los Estados Miembros<sup>5</sup>.
18. Como se verá, el Sistema Interamericano se ha distinguido de otros mecanismos regionales, al incluir dentro de sus recomendaciones y sentencias, medidas de no repetición que atiendan las condiciones que dieron origen a la violación derechos humanos en cuestión, y que se podrían por ello considerar como medidas estructurales.
19. Dichas medidas estructurales surgen de diversas fuentes de recomendaciones dado que se han emitido en el marco de sus Informes de Fondo –remitidos a la Corte o publicados–, como así también de las recomendaciones de sus informes sobre la situación general de los derechos humanos en un Estado miembro o de informes temáticos, facilitando que los Estados modifiquen y adecuen su legislación, adopten políticas públicas, o creen instituciones, programas y servicios, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todos sus habitantes.
20. Sin embargo, corresponde precisar al respecto que, si bien la Comisión Interamericana viene trabajando directa o indirectamente en temas estructurales o de políticas públicas, la única definición de política pública que existía, había emanado de un Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del año 2009<sup>6</sup>, la que había sido adecuada a las necesidades particulares de dicha temática. Allí se definió por políticas públicas a “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades

---

<sup>4</sup> CIDH. Plan Estratégico 2017-2021 OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, pág. 11, 20 de marzo de 2017

<sup>5</sup> CIDH. Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, pág. 11, 20 de marzo de 2017

<sup>6</sup> CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 52.

de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad”<sup>7</sup>.

### **C. Estructura**

21. El informe presentará un capítulo introductorio en el cual se presentan los objetivos, los antecedentes en materia de recomendaciones estructurales y la metodología utilizada.
22. En el Capítulo II, los principios de derechos humanos que la CIDH entiende deben incluirse en la formulación de toda política pública. A partir del análisis de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CIDH brindará algunos lineamientos sobre su aplicación al proceso por el que atraviesa toda política estatal.
23. En el Capítulo III, la Comisión establecerá una noción actualizada de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que se encuentra fundada en los estándares y recomendaciones que el SIDH ha venido promoviendo a lo largo de los años.
24. Igualmente, en ese mismo capítulo se presentan esquemas de análisis que introducen el aporte concreto del trabajo de la CIDH a los procesos de formulación de las políticas que lleven adelante los Estados, y se presenta un listado de los elementos centrales que puedan ser tomados como referencia en los ciclos de políticas públicas que se lleven adelante desde los Estados.
25. Por último, el Capítulo IV examina el impacto generado por las recomendaciones estructurales que la CIDH ha emitido a través de los distintos mecanismos de promoción y protección de derechos humano, en el ámbito de realización de los derechos. En particular, se presentarán ejemplos del impacto de las recomendaciones que han surgido de los casos admitidos y procesados por la CIDH, resaltando aquellos en los que la Comisión ha recomendado al Estado implementar o modificar una política pública.

---

<sup>7</sup> Dicha definición fue desarrollada en el marco de un informe temático en materia de seguridad ciudadana. Desde entonces, la Comisión Interamericana ha venido avanzando en la profundización de sus labores en materia de política pública.

26. Igualmente, se abordarán algunos de los mecanismos de monitoreo de la Comisión a fin de ejemplificar la manera en que cada uno de ellos ha incidido en el diseño y/o adecuación de políticas públicas en el hemisferio.
27. Por último, cabe destacar que los ejemplos que se ofrecen en el referido capítulo IV han sido seleccionados con el único objeto de ilustrar el alcance que las herramientas de la Comisión Interamericana han tenido en la materia, sin pretender ser exhaustivos ni avanzar en valoraciones.

## ***D. Metodología***

28. Para la elaboración del presente informe, se llevaron a cabo distintos procesos de investigación, análisis y sistematización de información.
29. El capítulo II se elaboró con base en los análisis de la información recopilada en el capítulo anterior, así como a partir de la revisión de distintas metodologías que han sido propuestas, tanto por integrantes de la academia, como por organismos internacionales y regionales. Entre ellos, se encuentran principalmente el enfoque de derechos humanos para el desarrollo, propuesto por las Naciones Unidas y adoptado por sus agencias<sup>8</sup>; y los lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)<sup>9</sup>, los que han sido tenidos especialmente en cuenta considerando que fueron desarrollados por países Miembros de la OEA.
30. El capítulo III incorpora los elementos de los modelos tomados como referencia para la elaboración del marco conceptual, los lineamientos, estándares y las recomendaciones del sistema interamericano, y avanza en algunos lineamientos prácticos y en el desarrollo de una definición propia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos en términos amplios.
31. El capítulo IV, en su apartado referido al Sistema de Peticiones y Casos Individuales, supuso la elaboración de fichas técnicas de 292 Informes emitidos por la Comisión entre 2000 y 2015; de ellos, 194 se trataban de casos que fueron remitidos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y 98 publicados por la CIDH en sus Informes Anuales.

---

<sup>8</sup> UNDG, [The Human Rights Based Approach To Development Cooperation Towards A Common Understanding Among UN Agencies](#), 2016.

<sup>9</sup> IPPDH, [Ganar Derechos: Lineamientos Para La Formulación De Políticas Públicas Basadas En Derechos](#), septiembre de 2014.

32. A partir de las fichas antes mencionadas, se elaboró y articuló una base de datos integrada por 1,290 recomendaciones, de las que 371 están contenidas en Informes publicados. Mediante la información contenida en la base de datos se elaboró una sistematización de los 35 Estados Miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), en dos ámbitos, por Informes y por recomendaciones. En función de esta clasificación, se realizó una selección de recomendaciones modelo, en materia de políticas públicas y medidas estructurales, que constituyen un muestreo didáctico de las recomendaciones estructurales dictadas por la Comisión. En el caso de las soluciones amistosas, sirvió como referencia el informe de Impacto del procedimiento de solución amistosa, particularmente en lo referente a las medidas de no repetición<sup>10</sup>.
33. Cabe reiterar que, dado el alcance de este informe, la CIDH no dio seguimiento directo a las políticas implementadas, por lo que su mención en los ejemplos no necesariamente implica que hayan sido diseñadas y/o implementadas exitosamente.
34. El apartado específico sobre el mecanismo de monitoreo se desarrolló con base en el análisis de informes temáticos y de país que la Comisión Interamericana ha publicado en los últimos 20 años. Se procuró, en la medida de lo posible, que los ejemplos resulten diversos entre los Estados miembros. A partir de los informes de país, se analizaron los avances reportados por los Estados a través de comunicaciones a la CIDH, y que son reportadas en el Capítulo V del Informe Anual.
35. Dicho lo anterior, esta Comisión tiene entre sus tareas ofrecer a los Estados la cooperación técnica necesaria para que puedan fortalecer sus políticas públicas bajo una perspectiva de derechos humanos. Para ello, resulta fundamental establecer el marco conceptual que permitirá delimitar la actuación de este organismo en su rol de asistencia y apoyo técnico para la promoción y protección de los derechos humanos en el continente. A partir de estos objetivos, la CIDH emite este primer informe sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

---

<sup>10</sup> CIDH. [Impacto de procedimiento de solución amistosa](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/13, 18 diciembre 2013.

## CAPÍTULO 2

# Los principios del enfoque de derechos humanos y las políticas públicas



## LOS PRINCIPIOS DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### A. *Presentación*

36. Desde sus inicios y en ejercicio de su mandato, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha realizado una labor para incidir –directa o indirectamente– en las causas estructurales que provocan, permiten o fomentan la violación de derechos humanos en el hemisferio.
37. La forma específica de realizar dicho trabajo ha evolucionado a través de los años. Por una parte, porque las obligaciones que tiene el Estado frente a la persona han sido interpretadas a través de tratados, convenciones, recomendaciones y jurisprudencia del Sistema. Pero a la vez, porque la manera en que un Estado organiza su actuar público, en general, también ha cambiado.
38. Así, en el Plan Estratégico 2017-2021, la Comisión Interamericana estableció, como su tercer objetivo “promover la democracia, la dignidad humana, la igualdad, la justicia y las libertades fundamentales a partir de una contribución activa para el fortalecimiento de la institucionalidad y políticas públicas con enfoque de derechos humanos de los Estados (...)”<sup>11</sup>. En el marco de dicho objetivo, se creó el Programa de Cooperación Técnica en materia de Institucionalidad y Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos, a través del cual se busca promover “políticas públicas orientadas a fortalecer el respeto a los derechos humanos como un elemento central de los procesos de fortalecimiento de las capacidades nacionales de implementación de los estándares interamericanos de derechos humanos”.
39. En ese sentido, considerando la relevancia que tiene para la Comisión y para los Estados de la región el fortalecimiento de las políticas públicas, un desafío actual supone brindar un aporte concreto que fortalezca los esfuerzos que realizan los Estados en esa materia, a partir de los estándares temáticos, recomendaciones, decisiones, interpretaciones y sentencias emanadas del Sistema Interamericano.

---

<sup>11</sup> CIDH. [Plan Estratégico 2019-2021](#), OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, pág. 56, 20 de marzo 2017.

40. El marco conceptual que presenta la CIDH estará fundado en todo el recorrido que ha trazado este organismo para el fortalecimiento y promoción de políticas públicas sumado al desarrollo de nuevos estándares que en este informe se presentan.
41. Con ello, se busca fomentar que los Estados no entiendan a los derechos humanos de manera complementaria o ajena a la elaboración de políticas públicas, sino precisamente como el eje central de todo proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas.
42. En esa línea, la CIDH afirma que el enfoque de derechos humanos insta a los Estados a adoptar como marco referencial de su actuación a los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales, como en las constituciones y normas nacionales<sup>12</sup>.
43. La Comisión advierte que los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos funcionan como lineamientos o pautas para la intervención de los Estados en los procesos de identificación y definición de problemas, en el diseño, en la implementación y en la evaluación de políticas públicas.
44. El enfoque de derechos humanos se sustenta en dos pilares fundamentales: el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; y las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar.
45. La CIDH ha avanzado, a través de sus distintos mecanismos de promoción y protección, en la definición de los estándares internacionales sobre cada uno de los principios del enfoque de derechos humanos que serán identificados en los próximos apartados. En esta oportunidad, la Comisión desarrollará algunos lineamientos generales sobre la aplicación de dichos estándares en el proceso de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

## **1. El principio de igualdad y no discriminación**

46. La CIDH ha reiteradamente establecido que el principio de igualdad y no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una

---

<sup>12</sup> En 1997 la [Asamblea General de las Naciones Unidas](#) estableció el enfoque basado en derechos, que devolvía a los derechos humanos la centralidad que la Declaración Universal les había concedido en el quehacer público.

de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos establecido por la OEA. Tanto la Declaración como la Convención Americanas fueron inspiradas en el ideal de que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”<sup>13</sup>.

47. A lo largo de la interpretación que el sistema interamericano ha realizado sobre estas normas no sólo ha venido adoptando una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que ha avanzado hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación<sup>14</sup>.
48. La Comisión señala que en materia de política pública, ello tiene tres dimensiones que deben tomarse en consideración. Por una parte, implica que el Estado debe adoptar medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna; en segundo lugar, se refiere a que es necesario diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva. Por último, esta noción de igualdad requiere la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de políticas públicas que les conciernen.
49. Esta dimensión de la igualdad tiene por objeto la transformación de las causas estructurales que dan lugar a que grupos de personas se encuentren en una situación de desventaja en el acceso a los derechos. En ese sentido, la Comisión considera que el rol que asume la política pública como instrumento de transformación de las condiciones que provocan esas desigualdades estructurales es sumamente importante y debe presentarse como una gran oportunidad para quienes se encuentran a cargo de la gestión pública.
50. La CIDH enfatiza que el principio de igualdad y no discriminación debe estar presente desde el momento mismo de la definición de un problema o de una situación sobre la cual el Estado planea intervenir. La aplicación de este principio obliga a poner atención sobre las situaciones de desigualdad y la existencia de las brechas que existen entre distintos grupos sociales en el acceso a los derechos humanos. La problematización de las situaciones debe

---

<sup>13</sup> Artículo II de la Declaración Americana de los derechos y Deberes del Hombre y artículo 1 de la CADH.

<sup>14</sup> CIDH. CIDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164 párr. 161, 7 de septiembre de 2017; CIDH Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II Doc. 68, párrs. 88-89, 20 de enero de 2007

estar guiada por la identificación y visibilización de las condiciones estructurales que promueven y profundizan esas brechas<sup>15</sup>.

51. Igualmente, La Comisión considera que la aplicación de este principio tendrá un impacto directo en la estrategia y el diseño para el abordaje del problema. La CIDH estima que el foco deberá estar puesto en priorizar a los grupos que se encuentran en situación de desventaja en términos del acceso a los derechos, así como en el diseño de medidas que tengan en cuenta las diversas situaciones de las personas y grupos que debe atenderse para garantizar condiciones de igualdad y la remoción de los obstáculos en la realización de los derechos<sup>16</sup>.
52. Lo mismo ocurre al momento de ejecutar la política, la CIDH reitera que la estrategia y el modo de implementación deberá nuevamente atender a las situaciones que provocan o fomentan la desigualdad y poner énfasis en que los objetivos propuestos en términos de acceso a derechos y disminución de brechas sean alcanzados con las acciones definidas.
53. Por último, La Comisión considera que el monitoreo y evaluación de la política también estarán atravesados por este principio ya que los resultados que deberán arrojar deberán medirse cuantitativa y cualitativamente en términos de disminución de brechas, acceso universal a derechos, y equiparación de condiciones<sup>17</sup>.

## 2. La participación social

54. La participación es un derecho político reconocido en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> IPPDH. Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 59.

<sup>16</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164 párr. 195,7 de septiembre de 2017.

<sup>17</sup> Algunos ejemplos en esas líneas son: el desarrollo de políticas públicas de alcance universal, la adopción de medidas de acción afirmativa frente a determinadas poblaciones, y la inclusión de enfoques diferenciales que visibilicen las necesidades de determinados grupos y logren borrar las condiciones dispares en las que se encuentran. Véase en IPPDH. Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 30.

<sup>18</sup> OEA, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a

55. La Corte IDH ha interpretado este derecho en un sentido amplio “la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”<sup>19</sup>.
56. De lo anterior la Comisión señala que, más allá de la participación electoral, la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas – entre ellas, en el ciclo de políticas públicas– no sólo es deseable, sino un derecho exigible y una obligación del Estado.
57. Adicionalmente, la CIDH considera que la participación en cada etapa del ciclo de políticas públicas está íntimamente relacionada con otros derechos, como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información.
58. Por otra parte, la Comisión afirma que la participación de la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas permite que la definición de los problemas, el diseño de la política, la implementación y la evaluación, incorporen las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos que son titulares de los derechos que se busca salvaguardar.<sup>20</sup>
59. Para la Comisión, esto es particularmente relevante en el caso de poblaciones o grupos en situación de discriminación histórica. La participación no debe confundirse con la voluntad de las mayorías; una perspectiva de derechos humanos, por el contrario, requiere que se enfatice en lo particular, la atención de las necesidades y perspectivas de los grupos que históricamente han sido discriminados, así como la adecuación de las mismas a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado concernido<sup>21</sup>.
60. Por último, la CIDH entiende que es importante destacar la noción de participación efectiva, pues no basta generar mecanismos de consulta y deliberación; es preciso, por el contrario, incorporar las contribuciones que de ellos emanen, en la toma de decisiones a lo largo del ciclo, desde la

---

que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Párr. 141.

<sup>20</sup> IPPDH. Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 105.

<sup>21</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, párr.196, 7 de septiembre de 2017.

elaboración del diagnóstico y el diseño de los instrumentos, hasta su implementación, monitoreo y evaluación<sup>22</sup>.

61. Existen diversos modelos y esquemas de participación que asumen distintos niveles de formalización e institucionalización. La Comisión destaca la importancia de que dichos espacios existan, funcionen y promuevan reflexiones, intercambio de opiniones, y negociaciones que tengan un impacto tangible en los procesos de formulación de políticas públicas y luego en las etapas de implementación y evaluación. Ese impacto se determinará en función de la influencia que los procesos de participación tengan en las políticas públicas, es decir, si las opiniones que se consultan son luego plasmadas, producen modificaciones, reformulaciones, enriqueciendo así las distintas etapas del proceso<sup>23</sup>.
62. Sólo a modo de ejemplo, la Comisión quisiera señalar: la elaboración participativa de normas, la celebración de audiencias públicas, la instauración de consejos consultivos, la confección de presupuesto social participativo, entre otras. Todo lo anterior han sido vías intentadas en varios países del continente para promover esa participación<sup>24</sup>.

### **3. Los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia**

63. Como un sistema complementario de protección de derechos humanos, el Sistema Interamericano se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos humanos. El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas<sup>25</sup>.
64. La Comisión entiende que la posibilidad de reclamo forma parte inherente al concepto mismo de derecho y da sustento a la noción del sujeto de derecho como eje central del enfoque de derechos humanos. Un derecho es tal en tanto y en cuanto sea susceptible de ser exigido y existan las herramientas y los mecanismos que habiliten dicha demanda. El acceso a mecanismos de

---

<sup>22</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017. Párr. 10. CIDH. Políticas integrales de protección de personas defensoras. Párr. 281.

<sup>23</sup> CIDH, Hacia políticas efectivas de protección integral para personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. doc. 207/17, párr. 142 29 de diciembre de 2017.

<sup>24</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 105

<sup>25</sup> CIDH. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II., doc. 46/15, pág. 181, 31 de diciembre de 2015.

reclamo es, en buena medida, lo que traslada a las personas del lugar de beneficiarias pasivas al lugar de actores centrales portadores de derecho<sup>26</sup>.

65. La Comisión reitera que los Estados Parte tienen la obligación de tomar todo tipo de providencias para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz<sup>27</sup>. En efecto, el artículo 25.1 de la Convención establece, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales<sup>28</sup>. En particular, la Corte IDH ha considerado que los Estados tienen la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)<sup>29</sup>.
66. En el mismo sentido, la Corte ha señalado que los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y de las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas<sup>30</sup>. También ha establecido que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo<sup>31</sup>, es decir que den resultados o respuestas a las violaciones de

---

<sup>26</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, párr. 508, 7 de septiembre de 2017

<sup>27</sup> CIDH. Informe No. 35/17 Caso 12.713. Informe de fondo, párr. 194.

<sup>28</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91; Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 180, y Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 164.

<sup>29</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1. párr. 91; Caso De la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 104, y Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 190.

<sup>30</sup> Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, Excepciones Preliminares. Sentencia de 11 de septiembre de 1997. Serie C No. 32., párr. 237; Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 182, y Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166.

<sup>31</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva 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, párr. 24; Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 182, y Caso Rosendo Cantú y otra vs. México,

derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o en la ley<sup>32</sup>. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente<sup>33</sup>.

67. En ese sentido, la CIDH remarca que el reconocimiento y la operacionalización de la potestad de reclamar tienen un papel central al momento de diseñar, poner en marcha y evaluar políticas públicas desde un enfoque de derechos. Esta capacidad no sólo coloca a las personas en un lugar activo en cuanto a la gestión estatal, sino que permite tener información sobre la calidad de las medidas adoptadas, esto es, poder identificar déficits, obstáculos, omisiones, falencias, entre muchas otras cuestiones que alertan sobre la necesidad de corregir o de adoptar medidas que no han sido siquiera diseñadas y/o implementadas<sup>34</sup>.
68. Por otra parte, el Sistema Interamericano también se ha pronunciado sobre el deber positivo de los Estados de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia<sup>35</sup>.
69. La Comisión considera que los mecanismos de reclamo judicial, a su vez, le dan un papel preponderante al Poder Judicial en materia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. El reconocimiento de derechos que se realice a través de las demandas judiciales así como las medidas de reparación que allí se definan también debe realizarse a la luz de los principios del enfoque de derechos.
70. Igualmente, la Comisión reitera que los mecanismos de reclamo no se limitan a los procesos judiciales, sino que también se incluyen a los procedimientos

---

Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166.

<sup>32</sup> Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 182, y Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166.

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 117; Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 182, y Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166.

<sup>34</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 93.

<sup>35</sup> CIDH. 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. OEA/ Ser.L/V/II.129, doc. 4, párr. 52, 7 de septiembre de 2007.

administrativos que muchas veces resultan en respuestas más rápidas y oportunas frente a determinados reclamos<sup>36</sup>.

71. En ese sentido, las mismas obligaciones estatales se desprenden en relación a la existencia y garantía de acceso a procedimientos administrativos desde un enfoque de derechos humanos en el campo de la política pública.
72. A tal fin, la CIDH es enfática al señalar que uno de los puntos centrales respecto a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos es que el aparato estatal garantice la existencia, acceso y efectividad de las vías de reclamo tanto judiciales como administrativas.

#### **4. La producción y el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas**

73. La CIDH ha señalado, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de esta Comisión (RELE), el acceso a la información es una pieza fundamental de toda sociedad democrática y elemento indispensable para garantizar el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, y en particular, para asegurar la participación efectiva en los asuntos públicos<sup>37</sup>.
74. La CIDH además ha manifestado que “el derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública, a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables<sup>38</sup>.”
75. En ese sentido, para esta Comisión una pieza imprescindible para garantizar procesos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados es la capacidad estatal de producción de información así como la garantía de su difusión y el acceso a la misma por parte de la sociedad. La obligación del Estado de producir y difundir información pública se transforma así en un

---

<sup>36</sup> CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II. 166 doc. 206/17, párr. 308, 30 de noviembre de 2017.

<sup>37</sup> CIDH. Estudio Especial sobre el Derecho al Acceso a la Información, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, D.C. 2007. Por otra parte, la extinta Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció en su resolución 2003/36 que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales de la democracia. Al respecto, ver: MARTÍNEZ GARZA, Minerva. “Derechos Humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana”, Opinión y Debate, Número 12. Diciembre 2011, pág. 21

<sup>38</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147.

elemento esencial para que la sociedad pueda fiscalizar el accionar estatal en la formulación y gestión de políticas públicas<sup>39</sup>.

76. La CIDH ha señalado que los Estados deben garantizar que las perspectivas de género y diversidad serán adoptadas en los sistemas y bases de datos que se estructuran, para contemplar información desagregada de género y diversidad. Igualmente, resulta fundamental que los datos sean desagregados por sexo y otros elementos de diversidad, como la edad, etnia, discapacidad, situación socioeconómica, etc.<sup>40</sup>.
77. En materia de política pública, la CIDH destaca que el acceso a la información inicia desde la etapa previa al diseño de las mismas, durante la etapa de diagnóstico. Esto debido principalmente a que el correcto desarrollo de mecanismos para garantizar los derechos humanos, requiere la recopilación de información tanto cuantitativa como cualitativa que sea suficiente y de calidad. En igual medida, no es posible implementar y evaluar el impacto de una política pública si el propio Estado no genera la información necesaria a tal fin<sup>41</sup>.
78. Por otro lado, la CIDH considera que corresponde al Estado la obligación de promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de la transparencia, lo que implica campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>42</sup>.
79. Asimismo, la Comisión está convencida de que la transparencia abarca una serie de componentes del desarrollo de políticas públicas que van desde los procesos de diseño -incluidos los antes mencionados mecanismos de participación-, hasta la toma de decisiones sobre los sectores, grupos y poblaciones que serán beneficiados por la misma, el monitoreo en su aplicación, y por último, los datos necesarios para llevar a cabo una evaluación objetiva<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, párr. 195, 7 de septiembre de 2017.

<sup>40</sup> CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II. 166 doc. 206/17, párr. 426, 30 de noviembre de 2017.

<sup>41</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 91.

<sup>42</sup> CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 38

<sup>43</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. 2017, pág. 195. Por su parte, la CIDH ha emitido la Resolución 1/18 sobre Corrupción y derechos Humanos en la que recomendó: “i. Adoptar políticas públicas decididas y mecanismos efectivos para erradicar la corrupción, los que deben incorporar que incluyan de manera integral y transversal un enfoque integral de derechos humanos en todas sus etapas, incluyendo en su diseño y planificación, en la implementación de las mismas y en su evaluación. ii. En las políticas y programas sociales, se debe fortalecer y generar mecanismos de transparencia activa y acceso a la información oportuna y adecuada. iii. Generar mecanismos jurídicos, legales y de política pública que permitan establecer claramente el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los DESCAs de las

## **5. La protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica**

80. La CIDH ha venido reiterando a través de sus diversos mecanismos la obligación de los Estados de brindar protección especial y prioritaria a los grupos que, por diversas circunstancias, se encuentran en situación de discriminación histórica<sup>44</sup>.
81. La Comisión considera que en el contexto de la protección de los derechos de toda persona bajo la jurisdicción de los Estados americanos, es fundamental dar atención a las personas, comunidades y grupos históricamente sujetos a discriminación y exclusión<sup>45</sup>.
82. Por su parte, desde hace más de tres décadas la CIDH ha venido priorizando la atención de dichos grupos mediante la creación de Relatorías y Unidades Temáticas, lo cual se ha visto reforzado a través de la definición de los lineamientos de los Planes Estratégico 2011-2015 y 2017-2021, se desprende el énfasis puesto en visibilizar la situación de grupos en una situación histórica de discriminación.
83. En ese sentido, la Comisión ha manifestado que “considera importante destacar que este deber acarrea para los Estados una obligación de prestar especial atención a los sectores sociales y personas que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica. Estos principios han sido consagrados en los instrumentos que rigen el actuar del sistema interamericano de derechos humanos”<sup>46</sup>.
84. Asimismo, la Corte IDH hizo especial referencia a las obligaciones estatales con respecto a las personas, colectividades y grupos en situación de discriminación histórica indicando que la referida obligación de adoptar medidas concretas para garantizar el derecho a una vida digna, se refuerza cuando se trata de personas en situación de discriminación histórica y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.<sup>47</sup>
85. Este deber estatal se traduce en priorizar a estas poblaciones no sólo al momento de identificar los problemas a resolver, sino también en

---

personas y colectivos, especialmente de quienes viven en la pobreza o pobreza extrema, como de aquellos históricamente discriminados”.

<sup>44</sup> A modo ilustrativo véase, CIDH. Informe Anual 2017, pág. 597.

<sup>45</sup> CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Pág. 9.

<sup>46</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, pág. 62, 7 de septiembre 2017.

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 162.

visibilizarlas al momento del diseño, la implementación y la evaluación, lo que se traduce en la adopción de medidas de acción afirmativas así como en la inclusión de enfoques diferenciados en aquellas políticas de alcance universal<sup>48</sup>.

## 6. La inclusión de la perspectiva de género y diversidad

86. La Comisión entiende que el principio de igualdad de género se basa en eliminar la situación de desequilibrio entre hombres y mujeres, existente como resultado de construcciones históricas, sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas, basadas en modelos patriarcales y en profundos estereotipos de género.
87. La Comisión ha buscado incorporar de forma plena la perspectiva de género, diversidad e interculturalidad que debe guiar todo trabajo orientado al respeto y garantía del avance de los derechos humanos en las Américas, usando como marco los principales instrumentos interamericanos en la materia, como la Convención y la Declaración Americana, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante “la Convención de Belém do Pará”)<sup>49</sup>, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia<sup>50</sup> y la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia<sup>51</sup>, entre otros.
88. Entre sus estándares, la CIDH –en lo particular, a través de su Relatoría Temática sobre los Derechos de las Mujeres– ha impulsado la adopción de políticas para avanzar en la igualdad de género y eliminar las restricciones que la limitan; más aún, se ha abogado por la priorización de este enfoque en el conjunto de políticas públicas de un Estado<sup>52</sup>.
89. En esa línea, ha señalado que los Estados tienen el deber de incorporar una perspectiva de género en la adopción de políticas públicas, considerando la discriminación histórica y los estereotipos que han afectado a las mujeres, niñas y adolescentes. Esta perspectiva debe guiar y ser tomada en cuenta en

---

<sup>48</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 46.

<sup>49</sup> OEA, Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Covención de Belem Do Pará”.

<sup>50</sup> OEA, Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (A-68).

<sup>51</sup> OEA, Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (A-69).

<sup>52</sup> A modo ilustrativo, véase CIDH. Informe Anual 2017, pág. 616.

la investigación y el juzgamiento de todos los casos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes ante la justicia<sup>53</sup>.

90. Igualmente, la CIDH ha comenzado a avanzar en el principio de diversidad en sus informes, el cual contempla la situación específica y los riesgos particulares enfrentados por personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino en América<sup>54</sup>.
91. La Comisión resalta la importancia de adoptar medidas diferenciadas considerando las particularidades e identidades diversas de mujeres en especial situación de riesgo. Ello conlleva a tomar en consideración la intersección de factores como la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, entre otras variables, que pueden acentuar una situación de riesgo a la violencia y la discriminación. La CIDH persigue incorporar una perspectiva intercultural, que tome en consideración el racismo, la discriminación estructural, los riesgos y diferencias de atención por motivos de raza y etnia, como es el caso de las mujeres indígenas y afro-descendientes<sup>55</sup>.
92. Asimismo, la CIDH contempla un abordaje de los Estados considerando condiciones que acentúan la situación de vulnerabilidad de mujeres y niñas a violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como es el caso de las mujeres que viven con discapacidad, las mujeres mayores, las privadas de la libertad, y las migrantes y desplazadas, entre otras.
93. Por su parte, la OEA ha avanzado en un Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género<sup>56</sup>. Dicho programa incluye entre sus objetivos el de “alentar a los Estados Miembros de la OEA a formular políticas públicas, estrategias y propuestas dirigidas a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género en todas las esferas de la vida pública y privada, considerando su diversidad y ciclos de vida”<sup>57</sup>. Asimismo, la OEA también ha diseñado una política institucional de igualdad de género, diversidad y derechos humanos que tiene por objetivo “avanzar hacia un cambio organizacional que institucionalice una visión de igualdad de género y de derechos humanos en su cultura y estructura organizacional y así como en su funcionamiento. Lograr la igualdad en el ejercicio de los derechos y la

---

<sup>53</sup> Ibídem. Pág. 620.

<sup>54</sup> Ibídem. Pág. 637.

<sup>55</sup> Ibídem. Pág. 619.

<sup>56</sup> CIDH, [Programa Interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género](#) [CIM/RES. 209/98 y AG/RES. 1625 (XXIX-O/99)].

<sup>57</sup> Ibíd. Artículo III.2.

igualdad de oportunidades mediante el fortalecimiento de la gestión, la cultura y capacidades institucionales de la Organización”<sup>58</sup>.

94. Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que “transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros”<sup>59</sup>.
95. La CIDH enfatiza que esta conceptualización debe servir de guía al momento de formular, implementar y evaluar políticas públicas; se trata, entonces, de incluir en el análisis los siguientes tres elementos: (i) el impacto diferencial que tienen o pueden tener las medidas que se adoptan para hombres y para mujeres; (ii) la opinión, experiencia y preocupaciones de las mujeres y de los hombres en los distintos momentos del ciclo de la política; (iii) el beneficio que la medida adoptada trae en términos de disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

## ***B. Mecanismos de monitoreo y evaluación y sistemas de indicadores de derechos humanos***

96. El proceso de evaluación de una política busca indagar sobre diversos aspectos que abarca el diseño e implementación, pero la evaluación desde un enfoque de derechos humanos, en particular, tendrá como objetivo revisar la efectividad de la política como herramienta para la realización de derechos.
97. La Comisión ha señalado que la creación de sistemas de monitoreo y evaluación se vinculan al cumplimiento adecuado de las obligaciones internacionales de los Estados, y a los principios relativos al buen gobierno, y en particular el principio de transparencia y de rendición de cuentas<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> OEA, [Orden Ejecutiva N° 16-03](#)

<sup>59</sup> Organización Internacional del Trabajo, [Definición de la transversalización de la perspectiva de género](#).

<sup>60</sup> CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, (Supra nota 187), OEA/Ser.L/V/II. 166 doc. 206/17, párr. 434, 30 de noviembre de 2017

98. La CIDH entiende que los mecanismos de evaluación deben centrarse en la identificación de evidencias y de resultados concretos logrados, comparando esta información con la planificación. Además de contribuir a la transparencia, la rendición de cuentas a la sociedad desalienta la corrupción<sup>61</sup>, e incrementa la idoneidad de estas políticas y su capacidad de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos<sup>62</sup>.
99. Dichos mecanismos pueden contar con procesos de monitoreo periódico como herramientas de relevamiento y sistematización de información que permiten identificar a lo largo de la etapa de implementación cuestiones que deben modificarse o reforzarse para garantizar la obtención de los resultados esperados; y con procesos de evaluación que pueden ser concomitantes y posteriores a la implementación que permiten contar con información sobre los resultados e impactos de la política<sup>63</sup>.
100. Como ha sido señalado en otras oportunidades por la CIDH, la construcción de indicadores es crucial para el monitoreo, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas, a la vez que ponen de manifiesto la eficacia y la efectividad de las políticas y los servicios<sup>64</sup>. En ese sentido, se sugiere que estos procesos incluyan indicadores específicos de derechos humanos que brinden la información adecuada para verificar el cumplimiento, o no, de las obligaciones del Estado para la protección de los derechos.
101. Al respecto, la Comisión aprobó en 2008 los Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>65</sup> en el cual se presenta un conjunto de indicadores para la evaluación y monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador (en adelante el Protocolo). Es una iniciativa que buscó proveer a los Estados Partes, a las demás organizaciones del Sistema Interamericano, y a la sociedad civil, de una herramienta que sirva de base para la presentación de los informes del

---

<sup>61</sup> CIDH. Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos. Aprobada en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el marco de su 167 período de sesiones, a los dos días del mes de marzo de 2018.

<sup>62</sup> Ibid. Párr. 435

<sup>63</sup> UNICEF y CIPPEC. Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. 1a ed. - Buenos Aires, Argentina, 2012. Págs. 39 a 41.

<sup>64</sup> Ibid. Párr. 437

<sup>65</sup> CIDH. 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 de julio de 2008.

Protocolo, pero también para el diseño de un mecanismo interno de evaluación permanente de las políticas a nivel nacional<sup>66</sup>.

102. Posteriormente, sobre la base del documento de lineamientos de la CIDH, el Grupo de Trabajo para Analizar los Informes Periódicos de los Estados Parte del Protocolo de San Salvador (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador) elaboró indicadores de progreso de los derechos contenidos en el Protocolo que fueron aprobados por los órganos de la OEA y tornaron operativo el funcionamiento del mecanismo de supervisión<sup>67</sup>.
103. Asimismo, existe en el marco de la OEA el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Convención de Belém do Pará- (MESECVI). El Comité de Expertas que integra el MESECVI ha definido indicadores para evaluar y monitorear el cumplimiento de la Convención en los países de la región, y determinar el cumplimiento, o no, de los Estados en su obligación de garantizar una vida libre de violencia para las mujeres<sup>68</sup>. El sistema fue elaborado sobre la base de los indicadores definidos para el monitoreo del Protocolo de San Salvador, de manera de promover esfuerzos conjuntos y sistematizar las formas de medición del cumplimiento de los derechos en el sistema interamericano.
104. Los sistemas de indicadores de derechos humanos propuestos por esta Comisión, por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y por el MESECVI son herramientas metodológicas que procuran brindar información no sólo sobre el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones internacionales a la luz de los principios descriptos, sino también arrojar resultados sobre el impacto de las medidas adoptadas en la realización de los derechos.
105. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que los indicadores de derechos humanos “brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”, y desarrolló una propuesta de Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los

---

<sup>66</sup> La CIDH anima a ratificar el Protocolo de San Salvador a los países que aún no lo han hecho y a la adhesión al sistema de Informes que dicho Tratado establece, entendiéndolo la importancia que revisten las recomendaciones que el Grupo de Trabajo realiza en materia de políticas públicas.

<sup>67</sup> Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador Documento definitivo elaborado por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10) y AG/RES 2666 (XLI-O/11) Washington, D.C., 12 de Diciembre de 2011.

<sup>68</sup> OEA, Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará.

Derechos Humanos y sobre esta base, elaboró el documento Indicadores de derechos humanos: una guía para su medida e implementación. Se trata de indicadores cuantitativos y cualitativos estructurales, de proceso y resultado<sup>69</sup>.

106. La Comisión señala que la adopción de estas metodologías y su adecuación a los contextos nacionales de información puede fortalecer las capacidades estatales de monitoreo y evaluación de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.

### ***C. La institucionalidad y las políticas públicas***

107. La Comisión entiende que la institucionalidad pública y estatal es comprendida como las instancias donde se diseñan, se ejecutan y se controlan las políticas públicas; en dichas esferas es esencial resaltar la importancia de la promoción y/o protección de los derechos humanos<sup>70</sup>. La institucionalidad pública puede definirse tanto por sus normas o reglas formales que estructuran las funciones y competencias organizacionales, como por las prácticas informales conformadas por la cultura, los valores, las rutinas, los hábitos, las costumbres, etc., que caracterizan una institución<sup>71</sup>.
108. La CIDH considera que el vínculo entre la institucionalidad y las políticas públicas es absolutamente interdependiente e indivisible toda vez que toda política se estructura en el marco de alguna institución; y toda institución estatal se conforma por políticas que formula, ejecuta y/o monitorea y evalúa<sup>72</sup>.
109. Por lo tanto, la inclusión del enfoque de derechos en las políticas públicas necesariamente tiene un impacto en materia de institucionalidad: la cuestiona, la interpela, la obliga a repensarse antes, durante y después de todo proceso de diseño, implementación y evaluación<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> OACDH, Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación. HR/PUB/12/5. Se trata de indicadores cuantitativos y cualitativos estructurales, de proceso y resultado. Se proponen indicadores ilustrativos sobre los siguientes derechos: derechos a la vida, a no sufrir torturas y otros tratos crueles inhumanos o degradantes, a la salud, a un juicio justo, al trabajo y a la seguridad social, a la vivienda, a una alimentación adecuada, a la participación en los asuntos públicos, a la libertad y seguridad personales, a la libertad de expresión y opinión, a la educación, a la igualdad y no discriminación y sobre violencia contra la mujer.

<sup>70</sup> CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Pág. 40.

<sup>71</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 151.

<sup>72</sup> CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Pág. 40.

<sup>73</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 152.

110. La Comisión observa que los principios de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos parten de la base de que la realización plena de los derechos sólo puede lograrse si el Estado adopta medidas de carácter integral. Esta integralidad no sólo supone el diálogo, la coordinación, y el trabajo conjunto de los distintos sectores del aparato estatal que deben aportar respuestas articuladas en función de las diversas dimensiones que un mismo problema presenta, sino que también supone la atención sobre las situaciones de múltiple discriminación que sufren determinadas personas y grupos sociales<sup>74</sup>.
111. La CIDH resalta que la integralidad del abordaje debe reflejarse en el esquema institucional que funcione como marco de la política pública desde el momento inicial de identificación de los derechos que deben ser protegidos pasando por las etapas de formulación, implementación, monitoreo y evaluación<sup>75</sup>.
112. En igual sentido, la CIDH advierte que el enfoque de derechos humanos no se limita a la existencia de una institución específica, como podrían ser las Secretarías, Ministerios, Direcciones de Derechos Humanos, sino que apunta a permear todo el aparato estatal y la actuación de los distintos sectores, niveles y poderes del Estado.
113. Sin embargo, la CIDH remarca que el enfoque en derechos humanos requiere que más allá de la división institucional, los derechos humanos se atiendan desde una perspectiva transversal e intersectorial.
114. Por su parte, la CIDH está convencida que la intersectorialidad llama a la coordinación, tanto horizontal como vertical, a fin de evitar la duplicidad de funciones o programas, y garantizar la suma de esfuerzos entre dependencias y órdenes de gobierno. Una política pública central, nacional o federal, no debe entenderse sin tomar en cuenta la perspectiva local, de la misma manera, a nivel horizontal, una política no puede hacer un análisis del problema que no tome en cuenta las distintas dimensiones y complejidades que toda situación de protección de derechos humanos acarrea<sup>76</sup>.
115. Para analizar cómo la institucionalidad pública está respondiendo a las cuestiones de derechos humanos, la CIDH considera importante comprender cómo se caracterizan, se conforman y se articulan las políticas públicas, las normativas y las instituciones en general.

---

<sup>74</sup> CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Pág. 39.

<sup>75</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 153.

<sup>76</sup> *Ibíd.* Pág. 158.

116. La Comisión reitera que las políticas públicas con enfoque en derechos humanos orientan y coordinan la acción estatal con el objetivo de proteger y promover estos derechos, enfocadas a resolver problemáticas políticamente definidas dentro de un contexto social, económico, cultural y ambiental. El fortalecimiento institucional en derechos humanos es clave para el respeto y la implementación de los estándares interamericanos de derechos humanos<sup>77</sup>.

#### ***D. La formulación del presupuesto desde el enfoque de derechos humanos***

117. La CIDH entiende que un aspecto complementario a la mirada sobre la institucionalidad y las políticas públicas en derechos humanos, es el análisis de las políticas fiscales y del presupuesto estatal para financiar los derechos humanos<sup>78</sup>. En la materia, la Comisión considera necesario observar si hay recursos asignados y si los mismos logran responder a las cuestiones estructurales de derechos humanos acorde a los objetivos y metas que se deben perseguir; si están claramente focalizados en los aspectos específicos a resolver; y si su ejecución puede ser trazable y transparente, para medir el impacto de las políticas públicas de derechos humanos<sup>79</sup>.
118. La CIDH ha señalado que la planeación del gasto público debe promover la igualdad en las Américas y que una adecuada política fiscal puede contribuir a la redistribución de la riqueza para la reducción de las brechas de desigualdad, a las correcciones de las deficiencias del mercado, a la inversión necesaria para el cumplimiento de los derechos humanos, en particular los derechos económicos y sociales, y a la rendición de cuentas entre el Estado y la ciudadanía<sup>80</sup>.
119. Al respecto, la Comisión entiende que, desde el enfoque de derechos humanos, resultan particularmente relevantes para la política fiscal los siguientes principios y obligaciones: aseguramiento de los niveles mínimos esenciales; movilización del máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; el cumplimiento del principio de progresividad y no regresividad; y la aplicación del principio de igualdad y no discriminación<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Pág. 40.

<sup>78</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, pág. 174, 7 de septiembre 2017

<sup>79</sup> Ibídem. Pág. 177.

<sup>80</sup> Ibídem. Pág. 174.

<sup>81</sup> CIDH. Pobreza y derechos humanos. Párr. 502.

120. En la misma línea, la CIDH desea enfatizar que los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, son principios fundamentales plenamente aplicables a las políticas fiscales. De ese modo, deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde los códigos tributarios y la elaboración de los presupuestos hasta la asignación, ejecución y supervisión de los gastos<sup>82</sup>. Tanto las fuentes y modalidades de obtención de los recursos como las formas de asignación y distribución de los mismos tendrán implicaciones en materia de eficiencia, calidad, y sustentabilidad de las políticas públicas.
121. En ese marco, la Comisión reafirma que ninguna política pública puede ser formulada, implementada ni evaluada sin asignación de recursos presupuestarios. Desde la propia identificación de las cuestiones a resolver, hasta el diseño, y luego las etapas de ejecución, monitoreo y evaluación requieren de los recursos adecuados y suficientes.
122. La Comisión ha venido recomendando a los Estados el diseño de políticas públicas acordes a un marco respetuoso de los derechos humanos y la asignación presupuestaria necesaria para garantizar su efectiva implementación y sostenibilidad. En esta oportunidad, la CIDH quisiera profundizar algunos aspectos vinculados a una asignación presupuestaria adecuada en el marco de la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
123. La Comisión entiende, en general, por presupuesto a la programación del gasto público, la movilización de los ingresos públicos, las asignaciones presupuestarias y los gastos de los Estados<sup>83</sup>.
124. La CIDH considera que el enfoque de derechos humanos exige que la asignación y ejecución presupuestaria responda a los distintos principios que fueron identificados previamente, lo cual implica que decisiones sobre la cuantía y los destinatarios, tomen en cuenta que el objetivo debe ser la disminución de las brechas de desigualdad, la priorización de los grupos históricamente discriminados, la remoción de obstáculos para la realización de los derechos, entre otros<sup>84</sup>. De manera particular, la Comisión enfatiza la importancia de que los Estados desarrollen presupuestos que incorporen la perspectiva de género y diversidad en cuanto a sus asignaciones y ejecuciones.

---

<sup>82</sup> Ibidem. Párr. 501.

<sup>83</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). CRC/C/GC/19. 21 de julio de 2016. Español Párr. 4.

<sup>84</sup> IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 143.

125. De igual forma, los principios del enfoque de derechos humanos que corresponden a todo el ciclo de formulación de las políticas públicas también deben aplicarse en materia presupuestaria. Esto supone que el Estado disponga de datos e información oportuna, completa, suficiente y fidedigna para poder tomar las decisiones de carácter presupuestario destinadas a dar efectividad a los derechos humanos que se pretenden proteger a partir del desarrollo de las políticas públicas específicas<sup>85</sup>.
126. La Comisión señala que las obligaciones de derechos humanos no imponen una única manera de asignar los recursos públicos para la implementación de las políticas, pero los Tratados Internacionales imponen límites a la discrecionalidad estatal y establecen criterios que procuran que el objetivo de la asignación presupuestaria garantice el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos.
127. Al respecto, la CIDH a través de sus estándares y recomendaciones dota de contenido a las pautas establecidas en los instrumentos interamericanos fijando criterios de priorización que tengan en cuenta los contextos nacionales y las obligaciones asumidas por los Estados de protección especial a los grupos en situación de discriminación histórica, de cumplimiento del principio de igualdad sustantiva, y de incorporación del enfoque de género y de diversidad, entre otros principios del enfoque de derechos.
128. En materia presupuestaria, la CIDH entiende que dar efectividad a los derechos humanos significa que el Estado tiene la obligación de programar, asignar, movilizar y gastar recursos públicos atendiendo a sus obligaciones de aplicación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en todos los niveles y estructuras de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial<sup>86</sup>.
129. En ese sentido, la Comisión considera que el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de inversión en los derechos humanos

---

<sup>85</sup> Ibídem Párr. 240. Por ejemplo, para el caso específico de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes la CIDH “recomienda a los Estados que hagan estimaciones de gastos de los proyectos de legislación, políticas, programas y servicios que afectan a los NNA, así como del costo del funcionamiento de la institucionalidad; ello a fin de determinar el nivel de recursos financieros necesarios y facilitar que los planificadores de presupuestos y los responsables de adoptar las decisiones pertinentes en los poderes ejecutivo y legislativo puedan tomar decisiones informadas sobre los recursos necesarios.

<sup>86</sup> CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II. 166 doc. 206/17, párr. 234 y 235, 30 de noviembre de 2017. En particular, al referirse a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la CIDH afirmó que “coincide con el posicionamiento del Comité de los Derechos del Niño al manifestar que los derechos de los niños no serán efectivos si no se movilizan recursos financieros suficientes, y si estos no se asignan y se utilizan de manera responsable, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y sostenible, previéndose la inversión necesaria tanto para el funcionamiento de la institucionalidad como para la implementación de la Política Nacional para la Niñez”

debe considerarse en relación a cada una de las etapas del proceso presupuestario, es decir: en la fase de planificación y aprobación del presupuesto público; en el proceso de ejecución del mismo; y en el seguimiento y evaluación de cómo se realiza la inversión y de sus resultados en relación al cumplimiento de las metas propuestas<sup>87</sup>.

130. Igualmente, la CIDH reitera la necesidad de introducir y aplicar en la normativa presupuestaria los principios presupuestarios de transparencia, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, rendición de cuentas, participación, y en general se adhieran a los principios de la buena gestión de los asuntos públicos, además de articular medidas contra la corrupción, en todos los niveles. La ausencia o deficiente aplicación de estos principios puede generar ineficiencias, una mala gestión de las finanzas públicas y corrupción<sup>88</sup>.
131. La CIDH señala que las políticas públicas requieren no sólo de asignación presupuestaria para asegurar su efectividad sino un monitoreo que permita revisar y realizar las modificaciones necesarias para garantizar la adecuación presupuestaria en relación al cumplimiento de las metas programadas. La Comisión entiende que este monitoreo debe necesariamente analizar el impacto que las decisiones presupuestarias tienen sobre la efectiva protección de los derechos que se intentan proteger, así como sobre la reducción de las brechas de desigualdad que se quieren alcanzar, en particular para garantizar el acceso a servicios básicos. Esta información debe hacerse ampliamente accesible al público en un lenguaje claro y de fácil comprensión<sup>89</sup>.
132. En ese sentido, la Comisión considera que el análisis de impacto que se realice sobre las asignaciones y ejecuciones presupuestarias debe incluir datos desagregados por sexo y otros elementos de diversidad, como la edad, etnia, discapacidad, situación socioeconómica, etc., para poder así identificar situaciones de discriminación indirecta dada por los impactos desproporcionados que dichas asignaciones y ejecuciones presupuestarias tienen en grupos específicos<sup>90</sup>. Para lograr alcanzar estos objetivos, la Comisión considera imprescindible promover un diálogo profundo y urgente a través de su Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos,

---

<sup>87</sup> Ibídem. Párr. 238 y 239.

<sup>88</sup> Ibídem. Párr. 241.

<sup>89</sup> Ibídem. Párr. 242.

<sup>90</sup> CIDH. [Audiencia pública. Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. 168 Período Ordinario de Sesiones. Comentarios de la CIDH. 11 de mayo de 2018.](#)

Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) con el mundo de la economía y las finanzas, tanto a nivel nacional como internacional<sup>91</sup>.

133. Asimismo, la CIDH entiende que el Poder Judicial tiene un rol fundamental en el monitoreo y control que se realice sobre los presupuestos y su impacto en la protección de derechos en el marco de demandas judiciales. Así, por ejemplo, en el marco de los avances significativos que se están dando en la región con relación a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales (DESCA), un elemento clave de los análisis jurisprudenciales es la evaluación sobre si las asignaciones y ejecuciones presupuestarias cumplen con las obligaciones estatales de garantizar los mínimos esenciales de los DESCAs, los principios de progresividad y no regresividad, y el principio de igualdad y no discriminación<sup>92</sup>.
134. De igual forma, la Comisión afirma que tanto las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como las organizaciones de la sociedad civil también son actores centrales en el monitoreo y la demanda al Estado en torno al presupuesto y la protección de los derechos humanos exigiendo participación, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, como componentes democráticos de las políticas públicas<sup>93</sup>.
135. Por último, la Comisión resalta el importante papel de auditoría que cumplen las instituciones fiscalizadoras en el proceso presupuestario. Esta tarea debe realizarse a la luz del enfoque de derechos humanos lo que supone que la evaluación que se realice procure identificar, entre otras cuestiones, que la asignación y ejecución presupuestaria tenga como resultado la garantía de derechos, el achicamiento de brechas de desigualdad, y la priorización de grupos en situación de discriminación histórica<sup>94</sup>.
136. La CIDH, sin pretender exhaustividad, ha presentado a lo largo de este apartado algunas consideraciones que considera de fundamental importancia para un análisis integral de las políticas públicas. El cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos exige la revisión de los presupuestos y las políticas fiscales desde un enfoque de derechos que permita identificar si la programación, la asignación, la movilización y la ejecución de los recursos responde a los principios que deben guiar la actuación del Estado para la efectiva protección de los derechos humanos.

---

<sup>91</sup> Ibídem.

<sup>92</sup> Ibídem.

<sup>93</sup> Ibídem.

<sup>94</sup> CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II. 166 doc. 206/17, párr. 113, 30 de noviembre de 2017.

## ***E. Reflexiones de cierre del capítulo***

137. Como ha sido señalado por la CIDH, el enfoque de derechos humanos interpela a los Estados a adoptar como marco referencial de su actuación a los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales como en las constituciones y normas nacionales.
138. La Comisión ha identificado a lo largo de los últimos años la existencia de una brecha entre los estándares, principios y normas de derechos humanos y las prácticas, políticas, instituciones y normativas de los Estados Miembro.
139. En ese sentido, la CIDH aspira a poder traducir algunos de sus estándares y recomendaciones en lineamientos prácticos que los Estados y otros actores puedan utilizar para realizar las adecuaciones necesarias desde un enfoque de derechos humanos de dichas prácticas, instituciones, políticas y normativas.
140. La CIDH está convencida que los principios aquí definidos deben ser una guía de actuación para quienes tienen la responsabilidad de gestionar y organizar el aparato estatal en sus distintos niveles y desde las distintas áreas.
141. En esa línea, la Comisión invita a los Estados a reflexionar sobre la implementación de cada uno de estos principios en la actuación estatal, así como promueve que las organizaciones sociales y otros actores relevantes puedan impulsar la incorporación del enfoque de derechos humanos en su rol de monitoreo y fiscalización que ejercen frente a los Estados.
142. Por último, la CIDH manifiesta su voluntad y disposición para brindar asistencia técnica a los Estados, los organismos regionales, las organizaciones sociales y otras instituciones para el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento y respeto de los derechos humanos en las Américas con base en los estándares interamericanos aquí identificados y en función de aquellos relativos a las diversas temáticas objeto de la intervención estatal.

CAPÍTULO 3  
POLÍTICAS PÚBLICAS CON  
ENFOQUE DE DERECHOS  
HUMANOS



## POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

143. La noción general de política pública fue fijada por primera vez por la CIDH en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009. Allí se definió por políticas públicas a “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad”<sup>95</sup>.
144. La Comisión considera que un desafío actual supone actualizar la noción sobre políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos, que esté fundada en los estándares, las recomendaciones, las decisiones, las interpretaciones y las sentencias emanadas del Sistema Interamericano así como en la evolución que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos en la última década.
145. En ese sentido, con base en el trabajo histórico de la Comisión en materia de promoción y protección, los estándares interamericanos que han sido desarrollados a partir de la interpretación de los principios del enfoque de derechos humanos, las recomendaciones efectuadas en el marco de los distintos mecanismos de la CIDH, la evolución que el derecho internacional de los derechos humanos ha tenido a lo largo de los últimos años y el rol que los Estados y las organizaciones sociales vienen demandando a este organismo en términos de asistencia técnica, la CIDH presenta una noción actualizada de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
146. Esta nueva conceptualización pretende integrar los diversos elementos que han sido desarrollados desde la teoría y la práctica a lo largo de los años desde el Sistema Interamericano, los Estados de la OEA y los actores sociales que promueven y defienden los derechos humanos en el continente.

147. Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa

---

<sup>95</sup> Dicha definición fue desarrollada en el marco de un informe temático en materia de seguridad ciudadana. Desde entonces, la Comisión Interamericana ha venido avanzando en la profundización de sus labores en materia de política pública.

-a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad.

148. La propuesta de la Comisión Interamericana pone al centro del actuar gubernamental a la obligación que el Estado tiene frente a las personas, e incorpora los elementos necesarios para que toda acción emprendida recoja los estándares que el Sistema Interamericano ha establecido en materia de derechos humanos.
149. La CIDH considera necesario señalar que si bien la noción de política pública es lo suficientemente amplia como para incorporar las distintas maneras en que los Estados Miembros las establecen (planes, programas, políticas), es importante también establecer algunos límites que eviten la excesiva generalización del término.
150. Por lo anterior, es importante destacar que las comisiones o mecanismos especiales y/o temporales que los Estados establezcan de manera coyuntural, a fin de supervisar una situación específica no se encontrarán necesariamente abarcados por el término de política pública. Ello, toda vez que las políticas públicas no pueden comprenderse como ejercicios circunstanciales sino como un conjunto de acciones encaminadas a garantizar un derecho de manera permanente.
151. De la misma manera, la CIDH señala que las medidas aisladas carecen de la integralidad necesaria para considerarse una política pública; ello, a pesar de que puedan contribuir en el objetivo de fortalecer la protección de derechos humanos. Por ejemplo, respecto del Sistema Penitenciario de un Estado, la redistribución de la población entre penales para evitar el hacinamiento podría considerarse una medida encaminada a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad; no obstante, la reubicación debe ser parte de una política integral que también considere otros de los elementos expuestos en este capítulo.
152. En esa misma línea, la Comisión considera que no todas las iniciativas de ley, reformas o nueva legislación conforman en sí mismas políticas públicas, si bien es importante que las mismas cuenten con el andamiaje jurídico que les dé sustento y en algunos casos sea su punto de origen o el marco que las fundamenta.
153. Por último, la Comisión enfatiza que el Poder Judicial también puede incidir, a partir de sus sentencias y resoluciones, en la manera de interpretar leyes,

asignar recursos e incluir a personas o grupos dentro de un programa o política pública. En numerosas ocasiones, la CIDH ha observado, como parte del control de convencionalidad que han ejercido jueces y magistrados, que han sido ordenadas la implementación de programas, políticas públicas u otras acciones específicas por parte del Ejecutivo, destinadas a corregir la violación de derechos humanos en contra de una persona o un grupo<sup>96</sup>.

154. En definitiva, la Comisión quisiera remarcar que no toda medida adoptada desde los Poderes del Estado debe asumirse como una política pública en función de la noción presentada, sino que deberá evaluarse en cada caso los elementos que la integran y su cumplimiento desde el accionar estatal.

### ***A. El enfoque de derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas y el aporte del SIDH***

155. Una vez identificados y definidos los lineamientos generales para la aplicación de los principios del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, la Comisión entiende que es importante comprender la manera en que estos elementos pueden ser incorporados, en la práctica, a las acciones de gobierno existentes, o bien, que están en proceso de diseño.
156. La CIDH ha venido observando que desde una visión tradicional el ciclo de políticas públicas inicia con la detección de una problemática social o individual cuando ella adquiere la suficiente relevancia, entra en la agenda pública y obliga a la elaboración de un diagnóstico o estructuración del problema. A partir de ello, se diseñan los instrumentos de política pública a operar y se procede a su implementación, para finalmente, evaluar resultados.
157. Sin embargo, la CIDH considera importante incluir en este esquema el enfoque preventivo que supone que el accionar estatal no sólo actúa frente a hechos que ya han ocurrido y generado una violación de derechos sino que impulsa a los Estados a adoptar medidas para evitar tales riesgos.
158. La Comisión afirma que el establecimiento de políticas públicas requiere que los Estados realicen un análisis exhaustivo y permanente de sus obligaciones en materia de derechos humanos con el objetivo de generar las políticas necesarias para cumplir con la debida diligencia de promoverlos, protegerlos y garantizarlos. Como lo señaló la CIDH al inicio de este capítulo,

---

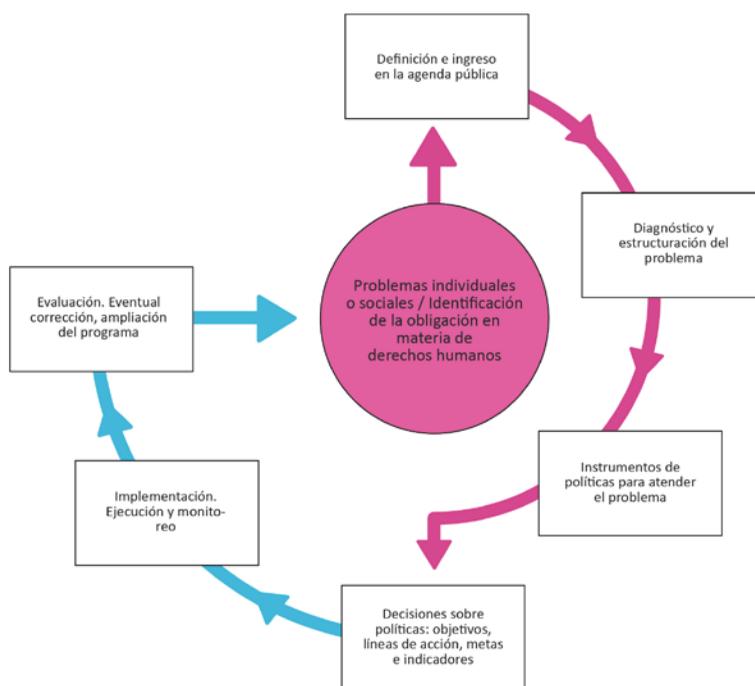
<sup>96</sup> Para mayor ilustración, véase CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo IV. Desarrollo de los derechos humanos en la región. Párr. 73. [Corte IDH. Control de convencionalidad. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7](#)

los derechos humanos no son elementos complementarios de las políticas públicas sino el núcleo y razón de ser de la acción estatal.

159. Esto supone que los Estados tienen la obligación no sólo de adoptar medidas, a partir de la formulación e implementación de políticas públicas, cuando se identifica una situación de vulneración de derechos sino que también deben actuar de manera de evitar que dichas situaciones se produzcan. La Comisión señala que el análisis exhaustivo y permanente de las obligaciones internacionales de derechos humanos fortalece la capacidad de los Estados para desarrollar políticas públicas de naturaleza preventiva.

160. A continuación, la Comisión presenta un esquema a fin de lograr comprender de mejor manera los distintos momentos y etapas por los que atraviesa una política pública.

**Figura 1. Ciclo de las políticas públicas.** Elaboración de la CIDH a partir de insumos del IPPDH<sup>97</sup>, Banco Mundial<sup>98</sup> y Vázquez y Delaplace<sup>99</sup>.



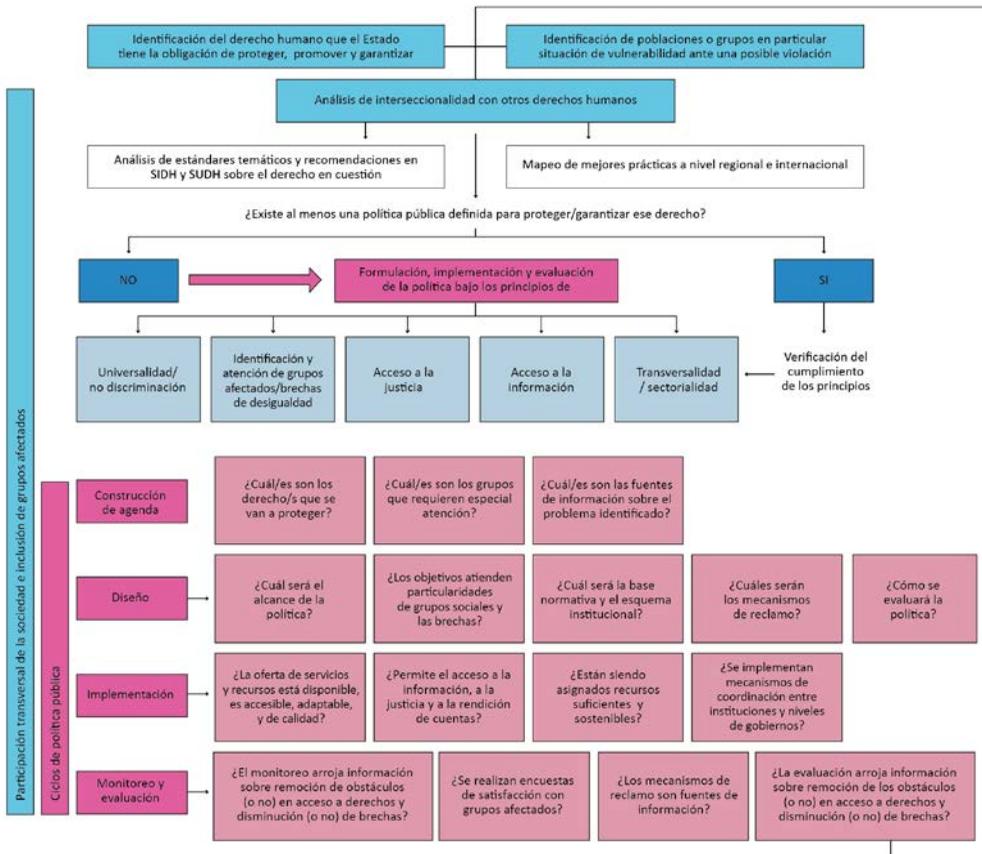
<sup>97</sup> IPPDH, Ganar derechos, Pág. 23.

<sup>98</sup> Banco Mundial, La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas Para América Latina. 2010.

<sup>99</sup> Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille; Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos. V 8 N 14, 2011.

161. La CIDH considera que este esquema puede verse fortalecido a partir del trabajo que desarrolla el organismo en función de los mandatos conferidos para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. La Comisión destaca que los distintos mecanismos con los que cuenta son una fuente de información que puede enriquecer cada una de dichas etapas.
162. La CIDH puede actuar como promotor de políticas públicas con enfoque de derechos humanos a través de sus decisiones y recomendaciones, y a partir del rol que juega, en particular, en materia de cooperación técnica con los Estados.
163. Asimismo, la CIDH a través de su sistema de peticiones y casos y por medio del mecanismo de monitoreo de la situación de derechos humanos en el continente identifica periódicamente problemas individuales y sociales a partir de los cuales recomienda a los Estados las medidas correspondientes en función de los propios estándares que definen el alcance de las obligaciones internacionales asumidas.
164. A su vez, la Comisión a través de los informes de país y de los informes temáticos realiza diagnósticos sobre problemáticas particulares que aspiran a ser una fuente de información para quienes tienen a su cargo la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como también para quienes tienen la función de incidir en la agenda pública y demandar acciones estatales para la protección de derechos humanos.
165. En definitiva, la CIDH resalta el carácter de complementariedad del mandato que ostenta orientado a apoyar a través de sus distintos mecanismos los esfuerzos que emprenden los Estados Miembros para transformar las causas estructurales que generan situaciones de desigualdad y discriminación a partir de la formulación de políticas públicas.
166. Con ese mismo objetivo, la Comisión pone a disposición de los Estados un esquema de análisis y una guía con los principales elementos del enfoque de derechos humanos a partir de los mandatos que ejerce este organismo, y con la intención de brindar una herramienta para el impulso y fortalecimiento de las políticas públicas.

# 1. Esquema de análisis a partir del aporte del SIDH



**Figura 2. Esquema de análisis de las políticas públicas a partir del aporte del SIDH.** Elaboración de la CIDH.

167. La CIDH señala que este análisis procura sintetizar la manera en que el rol del Sistema Interamericano a través de los mecanismos de promoción y protección de derechos humanos puede contribuir en los distintos momentos o fases de una política pública.
168. Asimismo, la Comisión, a partir de este esquema, procura ilustrar cómo los principios y estándares establecidos se aplican a lo largo del proceso y van delimitando los elementos que los Estados deben considerar al momento de diseñar, implementar, monitorear y evaluar una política.
169. Por otra parte, la Comisión quisiera destacar que, en las fases de implementación, monitoreo y evaluación, se han incorporado un conjunto

de principios que también son fundamentales para las políticas públicas con un enfoque de derechos humanos:

170. La disponibilidad entendida como la suficiencia de recursos económicos, humanos y materiales, así como de procedimientos y medios para materializar los derechos.
171. La accesibilidad requiere que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles, física y económicamente, a todas las personas, sin discriminación alguna. Por otra parte la calidad determina que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
172. La adaptabilidad implica la posibilidad de adecuación a distintos contextos y particularidades sociales, culturales. Es la representación de la diversidad y la atención a los enfoques diferenciados que determinadas políticas deben incluir a fin de garantizar el principio de igualdad en términos sustantivos.
173. La calidad supone que las herramientas y mecanismos que se han elegido son aceptables, en tanto que la población que accede a ellos, los encuentra suficientes y efectivos para remediar la brecha de desigualdad que de otra manera impediría el goce de los derechos.
174. Por último, teniendo en cuenta todos los aspectos señalados, la Comisión presenta un listado, que no pretende ser exhaustivo, de aquellos elementos que deben ser tomados en consideración desde el enfoque de derechos humanos en las distintas etapas o ciclos de una política pública.

## **2. Guía de elementos a ser considerados en el ciclo de las políticas**

### **a. Construcción de la agenda y/o Identificación de la situación a atender**

175. La CIDH considera que la construcción de la agenda y la identificación de la situación que se intenta atender desde un enfoque de derechos deberían contar, al menos, con los siguientes elementos:
  - La identificación de el/los derecho/s humano/s que el Estado tiene la obligación de proteger, promover y garantizar.
  - La identificación de los sujetos de derechos que están teniendo obstáculos o podrían encontrar obstáculos en el acceso a ese/os

derechos. Identificación de grupos sociales desagregados por motivos prohibidos de discriminación y ubicación territorial.

- La identificación de las fuentes de información que puedan brindar un diagnóstico sobre los obstáculos específicos en el acceso a los derechos, los grupos que se encuentran en una especial situación de desventaja, los contextos culturales y sociales, los actores relevantes, etc.
- Existencia de información cuantitativa y cualitativa suficiente para la realización de un diagnóstico situacional.
- La descripción de la situación identificada como un problema a resolver en términos de la afectación que genera a los grupos que se encuentran en situación de desigualdad estructural. Identificación y énfasis en impacto y brechas de desigualdad.
- El análisis cualitativo y cuantitativo sobre las brechas de desigualdad en el acceso a los derechos objeto de la intervención estatal.
- La priorización de los grupos sociales que han sido identificados como en situación de desigualdad estructural en la definición y el diagnóstico del problema.
- La identificación de mecanismos de reclamo y/o denuncia (si existieran) sobre los obstáculos en el acceso a los derechos y la descripción del tipo de información que esas fuentes proveen.
- La identificación de los sujetos que cuentan con información sobre el problema y otros actores vinculados al problema.
- La realización de consultas con las personas y grupos afectados sobre los obstáculos que encuentran en el acceso a derechos.
- La realización de consultas con los actores sociales identificados para recabar opiniones, experiencias, información sobre la situación que pretende ser atendida.
- La incorporación de la información, opiniones y sugerencias emanadas de todos los sujetos consultados en la definición y diagnóstico del problema.

- La construcción final del diagnóstico realizada de manera participativa con los distintos actores vinculados a la situación que se quiere resolver.

## **b. Diseño y/o Formulación**

176. La CIDH considera que el diseño o formulación de la política pública desde un enfoque debería contar, al menos, con los siguientes elementos:

- La definición sobre el alcance que tendrá la política con la inclusión de una estrategia de universalidad (si fuera posible) en la remoción de los obstáculos para el acceso a los derechos.
- La especial atención a las necesidades de los grupos identificados como prioritarios en la definición del problema.
- La remoción de los obstáculos en el acceso a los derechos y la efectiva realización de los derechos como los objetivos generales y medibles de la política pública.
- La superación de las brechas de desigualdad entre los grupos afectados entre los objetivos específicos y medibles de la política pública.
- La reflexión y el análisis sobre el esquema institucional adecuado para la implementación y evaluación de la política y las estrategias de reformas o adecuaciones si fueran necesarias.
- La clara identificación frente a la población de la/s institución/es responsable/s por la política.
- La definición sobre la base normativa que dará sustento a la política privilegiando aquella que garantiza la mayor legitimidad y sustentabilidad.
- La previsión de mecanismos accesibles para el reclamo o denuncia frente a la violación de los derechos debido al incumplimiento o fallas de la política.
- El diseño de una estrategia de difusión sobre la existencia de los mecanismos de reclamo.

- La revisión de canales para que la información recibida a través de los mecanismos de reclamos sea remitida también a los efectores de la política.
- El diseño sobre el mecanismo de monitoreo y evaluación de la política que incluyan sistemas de indicadores específicos de derechos humanos.
- La desagregación de los indicadores por sexo y otros elementos de diversidad, como la edad, etnia, discapacidad, situación socioeconómica, etc.
- La existencia e implementación de mecanismos de participación para el diseño y la garantía de ser contempladas las opiniones de las personas interesadas y otros actores sociales relevantes en la formulación definitiva de la política.
- El diseño de los mecanismos de participación social que se llevarán adelante durante la etapa de implementación.
- La previsión del mecanismo de difusión de información sobre los avances en la implementación de la política.
- La definición sobre la asignación presupuestaria fundada en los principios del enfoque de derechos humanos.

### **c. Implementación y/o Ejecución**

177. La CIDH considera que la implementación o ejecución de la política pública desde un enfoque de derechos debería contar, al menos, con los siguientes elementos:

- La ejecución de las acciones previstas conforme los principios de universalidad, igualdad y no discriminación y priorización de grupos en situación de discriminación histórica.
- El análisis en términos de disponibilidad, calidad, accesibilidad, y adaptabilidad de los recursos diseñados y ofertados durante la implementación.

- La implementación de mecanismos de difusión de la información sobre la política pública que está siendo ejecutada.
- La consulta a los sujetos cuyos derechos están siendo protegidos en torno a sus percepciones sobre la implementación de la política.
- Las modificaciones (de ser necesarias) al diseño de la política en función de las opiniones de los sujetos alcanzados.
- La difusión de los mecanismos de reclamo, la verificación de su utilización por parte de los usuarios, y la remisión de la información que allí se recibe a los efectores de la política.
- La realización de diagnósticos de progreso que permitan modificar o mejorar las cuestiones que no están alcanzando los resultados esperados.
- La difusión de la información sobre el estado de implementación de la política.
- La realización de consultas o implementación de mecanismos de participación con actores sociales relevantes que puedan aportar a la mejora del proceso de implementación de la política.
- La inclusión de las opiniones de los actores sociales consultados al proceso de implementación de la política.
- La revisión sobre la asignación presupuestaria en términos de suficiencia y distribución.

#### **d. Monitoreo y evaluación**

178. La CIDH considera que el monitoreo y evaluación de la política pública desde un enfoque de derechos debería contar, al menos, con los siguientes elementos:

- La realización de informes de monitoreo periódicos que contengan información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de los obstáculos en el acceso a derechos de las personas sujetos de la intervención estatal.

- La realización de informes de monitoreo periódicos que contengan información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de las brechas de desigualdad identificadas al momento de la definición del problema.
- La realización de encuestas de satisfacción o de otro tipo de instrumentos de evaluación que permitan conocer las percepciones de los sujetos a los que la política pretende alcanzar.
- La utilización de la información que se produce a partir de los mecanismos de reclamo como pauta de evaluación del funcionamiento de la política.
- La realización de consultas u otros mecanismos de participación con actores sociales relevantes para el monitoreo y la evaluación sobre la política.
- La realización de un proceso de evaluación que cuente con la participación social y que logre determinar la efectividad de la política en términos de realización de derechos y disminución de brechas de desigualdad.
- La difusión de la información sobre la evaluación de la política.

**179.** La Comisión reitera la importancia de que el enfoque de derechos humanos oriente toda la actuación estatal y sea incorporado en todas las medidas que los Estados adopten, en particular, en las políticas públicas que formulen.

**180.** Al respecto, la CIDH enfatiza que este enfoque debe permear todos los Poderes del Estado, todas las áreas en las que se organice el aparato estatal, y todos los niveles de gobierno.

**181.** La Comisión ha venido observando que, en muchos casos, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se concentran en un sector determinado de la estructura estatal y no logra incluirse en otros sectores que de manera directa o indirecta impactan en la protección de derechos.

**182.** Igualmente, la CIDH reitera que ha identificado a lo largo de los años grandes dificultades de los Estados para el cumplimiento de las recomendaciones orientadas a promover reformas estructurales. Los obstáculos se deben a múltiples causas, entre las cuales, la Comisión destaca la distancia entre los estándares, principios y normas de derechos humanos y las políticas de los Estados Miembro.

183. En ese sentido, la CIDH remarca que el objetivo de este informe es brindar una herramienta con lineamientos prácticos que los Estados y otros actores estatales puedan utilizar para armonizar las medidas que se adopten con las recomendaciones estructurales que emite la CIDH en materia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.



CAPÍTULO 4

IMPACTO DEL TRABAJO DE LA  
CIDH EN MATERIA DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS



## IMPACTO DEL TRABAJO DE LA CIDH EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### ***A. Los mecanismos de promoción y protección de derechos humanos de la CIDH y las políticas públicas***

184. El Sistema Interamericano, en comparación con otros sistemas regionales de Derechos Humanos<sup>100</sup>, como lo son el europeo y el africano, se ha destacado por buscar, a través de sus recomendaciones y sentencias, que el Estado no sólo repare a las víctimas, sino que modifique las condiciones estructurales en las que se originó la violación o vulneración de un derecho humano. En ese sentido, el sistema no se limita a fijar reparaciones para las víctimas, sino que sirve como plataforma para avanzar en algunas reformas estructurales en materia de institucionalidad, políticas públicas, normativa y jurisprudencia, a partir de recomendaciones de medidas de no repetición.
185. Con respecto a dichas recomendaciones, corresponde destacar las referidas a la formulación o modificación de políticas públicas en derechos humanos emitidas por la CIDH, en tanto las mismas constituyen un medio para prevenir futuras violaciones, y para adecuar el accionar público estatal a los estándares interamericanos y a los compromisos internacionales asumidos por los Estados.
186. Los primeros informes anuales de la CIDH, en particular los primeros publicados desde el año 1970 a 1975, contenían una sección llamada “algunas normas constitucionales, legales o administrativas y decisiones judiciales que importan progresos en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana”, en la que se compilaban lo que hoy serían consideradas buenas prácticas de políticas estatales para la protección de derechos humanos<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> David Harris, *Regional Protection of Human Rights: The Inter-American Achievement*, en Henry Steiner y Philip Alston “*International Human Rights in Context*” Oxford University Press. 2000. Pág. 874.

<sup>101</sup> Como ejemplo se puede indicar que en el Informe Anual de 1971, la CIDH destacó reformas realizadas por el Poder Ejecutivo en Colombia para reorganizar y ampliar la protección y el seguro social, incluyendo el seguro por enfermedad, maternidad, asignaciones familiares, invalidez, vejez y muerte. Por su parte, en el Informe Anual de 1973, se abordó la preparación de un plan de creación de guarderías infantiles a nivel nacional en Uruguay, destinadas a atender a los hijos menores de 6 años de mujeres que trabajaban en organismos públicos y privados en un plazo no superior a 30 días, tomando en cuenta “la prioridad que le asigna el poder Ejecutivo a las acciones

187. Desde esa década y hasta la fecha, la CIDH ha emitido recomendaciones estructurales, y en particular recomendaciones de políticas públicas, a través de los distintos mecanismos con los que cuenta: el sistema de casos individuales y procesos de solución amistosa, las audiencias públicas, los informes de país e informes temáticos, y la asistencia técnica, entre otros.
188. Es importante señalar que las medidas cautelares, tal como se establece en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana, constituyen el mecanismo con el cual se da trámite a las situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano<sup>102</sup>. Por lo anterior, es natural que las medidas cautelares surtan efectos únicamente sobre el o los peticionarios; sin embargo, la atención que genera su emisión sobre una problemática particular, ha servido en ocasiones para reorientar la atención pública y generar modificaciones normativas o de política pública con consecuencias de mayor amplitud.
189. Debe destacarse que muchas de estas herramientas se encuentran estrechamente interrelacionadas. Por ejemplo, un informe de país puede tener como antecedente una o varias audiencias que sirvieron como fundamento para después llevar a cabo una visita in loco. Un caso, de la misma manera, es necesariamente el origen de cualquier procedimiento de solución amistosa. En ocasiones, es difícil separar los efectos específicos que una u otra herramienta tuvieron en el fortalecimiento o formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
190. También es preciso enfatizar que el diseño y puesta en marcha de una política pública, por sí misma, no necesariamente significa que el Estado haya cumplido con su obligación en la materia. La ejecución, monitoreo y evaluación de la misma, y su sustentabilidad en el tiempo, en coordinación con la sociedad civil, son indispensables para corregir las rutas de implementación, adecuar a nuevas realidades y fortalecer los mecanismos de las mismas.
191. Por lo anterior, los ejemplos que se exponen en este informe no necesariamente representan casos de éxito, ni tampoco significan, necesariamente, que la CIDH avale la implementación y/o los resultados de las políticas específicas a las cuales se hará mención seguidamente. Por el contrario, se trata de ejemplificar las situaciones en las que las herramientas

---

dirigidas a promover y proteger a la niñez”. Y posteriormente, en el Informe Anual de 1975, se enfatizó la creación, en México, de la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri del Estado de Sonora, con el objeto de promover el desarrollo integral de dicha comunidad y la integración cultural de la Tribu de acuerdo con el espíritu de la Ley Federal de Población.

<sup>102</sup> CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en el 137º periodo de sesiones. Artículo 25, 1.

de la Comisión han incidido en el inicio de un proceso, cuyos resultados y su valoración sobrepasan el alcance del presente informe.

192. En ese sentido, la CIDH considera que factores como la voluntad política, la existencia de mecanismos de participación social, la capacidad de prevención y respuesta de las instituciones estatales, el conocimiento por la sociedad de sus derechos humanos, y la creación de condiciones propicias para el ejercicio de los derechos son fundamentales para lograr un cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos interamericanos<sup>103</sup>.
193. A continuación, se presentarán algunos ejemplos sobre recomendaciones estructurales orientadas a la formulación, fortalecimiento o modificación de políticas públicas emitidas por la Comisión en el marco del sistema de peticiones y casos individuales y a través del mecanismo de monitoreo.

## ***B. El sistema de peticiones y casos individuales***

### **1. Recomendaciones en el marco de los informes de fondo**

194. El sistema de peticiones y casos individuales (en adelante, SPCI) es uno de los pilares centrales con que cuenta la CIDH para velar por la protección y defensa de los derechos humanos en el hemisferio. A través del Sistema, una persona, grupo de personas u organizaciones, pueden solicitar a la Comisión que analice la presunta violación de derechos humanos de una víctima o víctimas, y en su caso, formule recomendaciones al Estado responsable.
195. Si bien el SPCI, como su nombre lo indica, se centra en la situación individual o particular de la o las víctimas, la Comisión ha procurado en numerosas ocasiones que, a través de sus recomendaciones, el Estado realice las correcciones o modificaciones correspondientes para garantizar la no repetición de los hechos, tanto para los afectados como para otras posibles víctimas. Es decir que la CDH ha efectuado recomendaciones de naturaleza estructural respecto a una vulneración individual de derechos.
196. De la experiencia de la Comisión, en el período analizado de 16 años (2000-2015), resulta pertinente destacar que las recomendaciones estructurales están presentes en un 88% de sus Informes de Fondo. En particular, dichas recomendaciones estructurales representan un 52% del total. Concretamente, se trata de 676 de 1,290 recomendaciones en las que la Comisión ha

---

<sup>103</sup> CIDH. Informe Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.21, párr. 77.

determinado alguna medida estructural o de políticas públicas<sup>104</sup>. En consecuencia, la Comisión ha buscado mediante sus recomendaciones la reparación del daño en el ámbito individual, y de manera significativa y constante, ha señalado las pautas para que los Estados modifiquen aquellas estructuras que permiten o propician la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos.

197. Por ello, visto desde una óptica más amplia, el SPCI también juega un rol en transformar las condiciones estructurales que dieron lugar a la violación o que pueden determinar su repetición. Ello, de conformidad con la obligación que todo Estado tiene, según el artículo 1.1 de la Convención Americana, de realizar las gestiones necesarias para garantizar la no repetición<sup>105</sup>.
198. Una política integral de reparaciones, por lo mismo, no puede limitarse a investigar, restituir, rehabilitar e indemnizar a las víctimas directas. Por el contrario, tal como dicta la jurisprudencia del sistema interamericano, la finalidad debe ser además la de promover la justicia y fortalecer el estado democrático de derecho en la región como una cuestión colectiva.<sup>106</sup>
199. Ello incluye todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quienes lo cometan, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales<sup>107</sup>, y evitar la repetición de los hechos con modificaciones estructurales.
200. Es en ese sentido que, a diferencia de otros sistemas regionales, el sistema interamericano se ha caracterizado por recomendar a los Estados la determinación de acciones o políticas públicas, cuyo impacto va más allá de la situación de un caso concreto. Dichas recomendaciones en lo específico son el objeto de este capítulo, ya que se encuentran orientadas a fortalecer, armonizar o formular políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos. Este tipo de medidas pretende incidir en los diseños institucionales, en las prácticas institucionales, en la formulación o modificación de políticas públicas, y en el marco normativo.

---

<sup>104</sup> Véase metodología descrita en el Capítulo I de Introducción del presente informe.

<sup>105</sup> CIDH. Impacto del procedimiento de solución amistosa, (supra nota 8), párr. 158. Véase Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 41. Véase también, Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 110.

<sup>106</sup> Ibid, párr. 65.

<sup>107</sup> CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 41, 31 diciembre 2009.

201. Cabe señalar que, una vez emitidas las recomendaciones, la Comisión da seguimiento al cumplimiento de las mismas a través de sus Informes Anuales (en los casos en los que se decide la publicación y la no remisión del caso a la Corte IDH); si bien, en el corto plazo, ello permite identificar la extensión en la que se repara el daño a las víctimas u ofendidos, en el mediano y largo plazo, esto es de particular importancia para identificar si los Estados Miembros han realizado las modificaciones estructurales que permitan la no repetición de los hechos.
202. A manera de ejemplificar lo anterior, a continuación se presentan algunos casos. En cada uno de ellos, se ofrece una breve síntesis de los hechos; se hace referencia a la recomendación de la Comisión y, por último, se señalan las acciones que el Estado llevó o está llevando a cabo para dar cumplimiento.

## **EJEMPLO 1**

### **BRASIL**

#### **Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes**

##### **A. Resumen de los hechos**

El caso se refiere a la violencia perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros en perjuicio de su entonces esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983. Maria da Penha como producto de esas agresiones padece de paraplejia irreversible y otras dolencias desde el año 1983<sup>108</sup>.

##### **B. Derechos violados**

La Comisión concluyó que el Estado era responsable por la violación del derecho a garantías judiciales (Art. 8.1 CADH) y el derecho a la protección judicial (Art. 25 CADH), en conjunción con la obligación de respetar y garantizar los derechos (Art. 1.1 CADH), y la violación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará<sup>109</sup>.

##### **C. Recomendaciones de la CIDH**

Recomendación 4. Continuar y profundizar el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil. En particular la Comisión recomienda:

<sup>108</sup> CIDH. Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), 16 abril 2001, párr. 2.

<sup>109</sup> Ibid, párr. 60.

a. Medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica.

b. Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso.

c. El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera.

d. Multiplicar el número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales.

e. Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos reconocidos en la Convención de Belém do Pará, así como al manejo de los conflictos intrafamiliares<sup>110</sup>.

#### D. Seguimiento

- ❖ La aprobación de varias leyes y decretos, como: la Ley No. 11.340/06, *Lei Maria da Penha*, que enfatiza la prevención, la asistencia y protección de las mujeres y sus dependientes en situación de violencia; establece mecanismos para punir, reeducar y rehabilitar los agresores; y trata la cuestión en una perspectiva integral, multidisciplinar, compleja y específica<sup>111</sup>; la Ley No. 10.745/03 instituyendo el año de 2004 como el Año de la Mujer<sup>112</sup>; la Ley No. 10.886/04 que incrementó la pena para el delito de lesión corporal en casos de violencia doméstica<sup>113</sup>; el Decreto No. 104/2011 del Ministerio de Salud que determina la notificación compulsoria de los casos de violencia doméstica y sexual contra las mujeres<sup>114</sup>; la Ley 13.140/15 que dispuso la mediación entre particulares como medio de solución de controversias y otras formas de solución de conflictos en el ámbito de la administración de justicia (*autocomposição*)<sup>115</sup>.

<sup>110</sup> CIDH. Informe No. 54/01, Caso 12.051, (supra nota 18), párr. 61.

<sup>111</sup> CIDH. Informe Anual 2006, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 89; CIDH. Informe Anual 2007, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 100.

<sup>112</sup> CIDH. Informe Anual 2004, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 74.

<sup>113</sup> Ibid, párr. 70.

<sup>114</sup> CIDH. Informe Anual 2011, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 240.

<sup>115</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 382.

- ❖ La creación de un Observatorio para el monitoreo de la implementación de la Ley Maria da Penha, tanto como de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, en todo el territorio del Estado y en las esferas del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>116</sup>.
- ❖ Creación de la Política Nacional de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres<sup>117</sup>.
- ❖ Capacitaciones a policías y defensores públicos, y capacitaciones en género y raza para todos los profesionales de las Delegaciones Especializadas en Asistencia a Mujeres<sup>118</sup>.
- ❖ Lanzamiento en 2007 del Pacto Nacional de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres, que aseguró entre los años 2008 y 2011, inversiones para acciones de enfrentamiento de la violencia contra la mujer, a través de una actuación concertada de distintos Ministerios y Secretarías, bajo la coordinación de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres<sup>119</sup>; y trajo importantes avances en la implementación de políticas públicas en el ámbito de los gobiernos federal, estatales y municipales, tales como: aumento del presupuesto para el enfrentamiento de la violencia; fortalecimiento y aumento del número de organismos de políticas para las mujeres; consolidación del concepto ampliado de la violencia contra las mujeres que abarca los más diversos tipos de violencia (tráfico de mujeres, violencia doméstica y familiar, violencia institucional, acoso sexual, entre otros); incentivo a la integración de las acciones ejecutadas por diferentes órganos y esferas del gobierno; consolidación de la “Central de Atención a la Mujer – Llame 180” como un canal de acceso directo a las mujeres en situación de violencia; ampliación del número de servicios especializados; incorporación de la violencia contra la mujer en la agenda política de los gobiernos; organización del modelo de gestión de las políticas de lucha contra la violencia hacia las mujeres; y elaboración de un diagnóstico y planificación de las acciones por parte de los estados, municipios y Distrito Federal<sup>120</sup>.
- ❖ Estado de Ceará lanzó en 2007 el Plan Estadual de Acciones para la implementación del Pacto Nacional de Enfrentamiento de la Violencia Contra las Mujeres, a fin de prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres desde una visión integral de dicho fenómeno, lo cual incluye la creación de tres Centros de Referencia; a creación de dos Hogares de

<sup>116</sup> Ibid, párr. 103.

<sup>117</sup> CIDH. Informe Anual 2004, (Supra nota 22), párr. 74; CIDH. Informe Anual 2008, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 104.

<sup>118</sup> CIDH. Informe Anual 2004, (Supra nota 22), párr. 74.

<sup>119</sup> CIDH. Informe Anual 2008, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 108.

<sup>120</sup> CIDH. Informe Anual 2010, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 175.

Mujeres; la calificación profesional de las mujeres víctimas de violencia; la creación de un banco de datos sobre la violencia contra la mujer en Ceará; la creación de una Unidad Especializada en la aplicación de la Ley Maria da Penha en la Defensoría Pública; la creación de un Juzgado de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer; la implementación de seis Unidades de Prevención a la Violencia y Promoción de la Salud; la implementación del proyecto modelo de asistencia a las víctimas del tráfico de personas; la publicación del Informe del Grupo de Trabajo Interdisciplinario sobre el Sistema Penitenciario Femenino; y la creación de un órgano estadual de ejecución de las políticas públicas sobre mujeres<sup>121</sup>.

- ❖ La creación de Juzgados Especializados en violencia doméstica, Defensorías especializadas y Fiscalías de Género en el Ministerio Público, y hogares para víctimas<sup>122</sup>.
- ❖ Lanzamiento de varias campañas nacionales, como: “*Sua vida começa quando a violência termina*” (2003)<sup>123</sup>; “*Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha – a Lei é Mais Forte!*” (2013)<sup>124</sup>; “Justicia para la Paz en Casa” (2015)<sup>125</sup>.
- ❖ La creación del Foro Nacional de Jueces de Violencia Doméstica y Familiar contra las Mujeres (FONAVID), con el fin de establecer un foro permanente de discusión sobre la Ley Maria da Penha y la violencia doméstica<sup>126</sup>.
- ❖ La creación de una serie de mecanismos estatales para promover la defensa de los derechos de las mujeres, como la *Comissão da Mulher no Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais* (CONDEGE)<sup>127</sup>.
- ❖ En el marco de la Política Nacional de Mediación y Conciliación desarrollada por la Secretaría de Reforma Judicial, en conjunto con el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y la Escuela Nacional de Formación de Magistrados (ENFAM), se estableció el programa de Formación Técnica en Mediación y Conciliación para Magistrados y Profesionales Voluntarios<sup>128</sup>.

La CIDH declaró el cumplimiento total de la Recomendación 4.a en su Informe Anual 2016<sup>129</sup>.

<sup>121</sup> CIDH. Informe Anual 2008 Caso 12.051, (Supra nota 29), párr. 109.

<sup>122</sup> CIDH. Informe Anual 2009, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 130; CIDH. Informe Anual 2011, (Supra nota 24), párr. 239.

<sup>123</sup> CIDH. Informe Anual 2004, (Supra nota 22), párr. 74.

<sup>124</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 373.

<sup>125</sup> Ibid, párr. 381.

<sup>126</sup> CIDH. Informe Anual 2013, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 298.

<sup>127</sup> Ibid, párr. 298.

<sup>128</sup> CIDH. Informe Anual 2017, (Supra nota 25), párr. 382.

<sup>129</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Caso 12.051, Informe No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), párr. 369.

En su Informe Anual de 2017 la CIDH declaró que el cumplimiento del caso es parcial<sup>130</sup>.

## EJEMPLO 2

### MÉXICO

#### Caso 12.551, Informe No. 51/13, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros

##### A. Resumen de los hechos

El caso se refiere a la falta de investigación oportuna, inmediata, seria e imparcial de la desaparición de la niña Paloma Angélica Escobar Ledezma, de 16 años de edad, cuyo cadáver fue encontrado a casi un mes de su desaparición por una familia de transeúntes en el kilómetro 4.5 de Chihuahua a Aldama<sup>131</sup>.

##### B. Derechos violados

La Comisión concluyó que el Estado era responsable por la violación del derecho a garantías judiciales (Art. 8.1 CADH), derechos del niño (Art. 19 CADH), derecho a la igual protección de la ley (Art. 24 CADH), derecho a la protección judicial (Art. 25 CADH), todos ellos en conexión con la obligación que le imponen al Estado los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado, y la violación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará<sup>132</sup>.

##### C. Recomendaciones de la CIDH

Recomendación 4. Adoptar reformas en los programas educativos del Estado, desde la etapa formativa y temprana, para promover el respeto de las mujeres como iguales, así como el respeto de sus derechos a la no violencia y a la no discriminación<sup>133</sup>.

Recomendación 6. Fortalecer la capacidad institucional para combatir la impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres en el estado de Chihuahua a través de investigaciones criminales efectivas con perspectiva de género, que tengan un seguimiento judicial consistente, garantizando así una adecuada sanción y reparación<sup>134</sup>.

<sup>130</sup> CIDH. Informe Anual 2017, (Supra nota 25), párr. 392.

<sup>131</sup> CIDH. Informe No. 51/13, caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México), 12 julio 2013, párr. 1857.

<sup>132</sup> Ibid, párrs. 152-53.

<sup>133</sup> Ibid, pág. 45, párr. 153.

<sup>134</sup> Ibid, pág. 46, párr. 153.

**Recomendación 7.** Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de las niñas y los niños<sup>135</sup>.

**Recomendación 9.** Continuar adoptando políticas públicas y programas institucionales destinados a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en el estado de Chihuahua y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a la justicia, que incluyan programas de capacitación para funcionarios públicos en todos los sectores del Estado, incluyendo el sector educación, las ramas de la administración de la justicia y la policía, y políticas integrales de prevención<sup>136</sup>.

#### **D. Seguimiento**

- ❖ La Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, aprobó el Proyecto de Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos 2010-2012 (PRONALEDH) que contempla entre sus ejes rectores la difusión e investigación en educación en derechos humanos, metodologías, experiencias, resultados, evaluaciones, impactos y herramientas necesarias para su exigibilidad, defensa, respeto de los derechos humanos<sup>137</sup>.
- ❖ La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobó los Lineamientos Generales para la estandarización de investigaciones de los delitos relacionados con desapariciones de mujeres, del delito de violación de mujeres y del delito de homicidio de mujeres por razones de género<sup>138</sup>.
- ❖ El Instituto Chihuahuense de las Mujeres (ICHMUJER) implementó la Campaña de Prevención del Femicidio en Ciudad Juárez, la cual tiene como eje fundamental la difusión masiva del Protocolo Alba entre la población general, y dirigida de manera especial al sector que conforman las mujeres y niñas del Estado<sup>139</sup>.
- ❖ La Fiscalía General del Estado de Chihuahua empezó a implementar, en 2011, programas permanentes dirigidos a la población en general sobre la prevención en la violencia familiar, con particular énfasis en derechos de los niños<sup>140</sup>.

<sup>135</sup> Ibid, párr. 153.

<sup>136</sup> Ibid, párr. 153.

<sup>137</sup> Ibid, pág. 95.

<sup>138</sup> Ibid, pág. 97.

<sup>139</sup> Ibid, pág. 99.

<sup>140</sup> Ibid, pág. 99.

- ❖ Estado lanzó la campaña Visibilización de las Formas de Violencia hacia las Mujeres con el fin de prevenir la violencia contra las mujeres, sensibilizar a la población en el tema y proporcionar un 01800 al que pudieran recurrir<sup>141</sup>.
- ❖ En el 2011 la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) realizó 20 monitoreos de los contenidos de diversos programas que se transmiten en medios nacionales, tanto electrónicos, como impresos en varios Estados y elaboró recomendaciones dirigidas a los medios de comunicación sobre disposiciones internacionales sobre el tema de la erradicación de la violencia de género contra las mujeres y derechos humanos de las mujeres<sup>142</sup>.
- ❖ Estado elaboró la Carta de los Derechos de las Víctimas del Delito y la distribuyó a diversas autoridades locales, y la exhibió en las sedes de las fiscalías y otras instituciones públicas<sup>143</sup>.
- ❖ Estado creó un programa conjunto con CONAVIM con el objeto de realizar la estrategia de sensibilización dirigida a medios de comunicación<sup>144</sup>.

La CIDH declaró el cumplimiento total de la Recomendación 6 en su Informe Anual 2014<sup>145</sup>.

En su Informe Anual de 2017 la CIDH declaró que el cumplimiento del caso es parcial<sup>146</sup>.

### **EJEMPLO 3**

### **COLOMBIA**

#### **Caso 11.554, Informe No. 62/01, Masacre de Riofrío**

##### **A. Resumen de los hechos**

El caso se refiere a que miembros del Ejército colaboraron con un grupo de civiles armados en la ejecución y encubrimiento de la masacre de 13 víctimas en el en el municipio de Riofrío, departamento del Valle del Cauca, Colombia<sup>147</sup>.

<sup>141</sup> Ibid, pág. 102.

<sup>142</sup> Ibid, pág. 103.

<sup>143</sup> Ibid, párr. 1875.

<sup>144</sup> Ibid, párr. 1903.

<sup>145</sup> Ibid, párr. 1067.

<sup>146</sup> Ibid, párr. 85.

<sup>147</sup> CIDH. Informe No. 62/01, Caso 11.554, Masacre de Riofrío (Colombia), 6 abril 2001, párr. 1.

## B. Derechos violados

La Comisión concluyó que el Estado era responsable por la violación del derecho a la vida (Art. 4 CADH), derecho a la integridad personal (Art. 5 CADH), derecho a garantías judiciales (Art. 8 CADH), derechos del niño (Art. 19 CADH), derecho a la protección judicial (Art. 25 CADH), en conjunción con la obligación de respetar y garantizar los derechos (Art. 1.1 CADH)<sup>148</sup>.

## C. Recomendaciones de la CIDH

Recomendación 3. Adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana, así como las medidas necesarias para dar pleno cumplimiento a la doctrina desarrollada por la Corte Constitucional colombiana y por esta Comisión en la investigación y juzgamiento de casos similares por la justicia penal ordinaria<sup>149</sup>.

## D. Seguimiento

- ❖ El Ministerio de la Defensa Nacional incorporó, de manera permanente, políticas sobre Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH), dirigidas a todos los miembros de la Fuerza Pública. Se desarrollaron principios rectores de liderazgo, promoción y respeto de DDHH y DIH; así como de prevención, disuasión, control, integración y reconocimiento<sup>150</sup>.
- ❖ Mediante la Directiva No. 003 de 8 de enero de 2013, el Comando General de las Fuerzas Militares FF.MM. se ajustó la organización y funcionamiento de las Inspecciones Delegadas, incluyéndose dentro de sus funciones temas relacionados con DDHH, DIH y otros.<sup>151</sup>
- ❖ Se estableció un Manual Operacional para ser utilizado por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y se expidió la Ley 1621 en abril de 2013 para fortalecer el marco jurídico de los organismos que cumplen actividades de inteligencia y establece que éstas deberán adecuarse “al cumplimiento estricto de la Constitución, la Ley, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> Ibid, párr. 53.

<sup>149</sup> Ibid, párr. 54.

<sup>150</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Caso 11.654, Informe No. 62/01, Masacre de Riofrío (Colombia), párr. 602.

<sup>151</sup> Ibid, párr. 602.

<sup>152</sup> Ibid, párr. 602.

- ❖ Se creó la Escuela de DDHH y DIH del Ejército Nacional, así como los talleres de capacitación coyunturales extracurriculares para la integración de DDHH y DIH<sup>153</sup>.
- ❖ Se puso en marcha la figura de Asesor Jurídico Operacional como una estrategia dentro de la Política Integral de DDHH y DIH, así como la de Inspector Delegado que mantiene observancia de la normatividad de DDHH y DIH, y el sistema de recepción de quejas por presunta violación de DDHH y DIH por parte de las Fuerzas Armadas<sup>154</sup>.
- ❖ A través del Acto Legislativo No. 1 del 25 de julio de 2015 se modificó el artículo 221 de la Constitución Política, para permitir que ciertas conductas cometidas por miembros de la fuerza pública en servicio activo y sean conocidas por la jurisdicción penal militar<sup>155</sup>.

Cabe destacar que, en el Informe Anual 2017 de la CIDH, los representantes indicaron que con las reformas del Acto L. 01 de 2015 y la Ley 1765 de 2015, se ha producido un marcado retroceso en la limitación de la jurisdicción penal militar en relación con violaciones a derechos humanos, y se retrocedió en materia de garantías de no repetición<sup>156</sup>.

En su Informe Anual de 2017 la CIDH declaró que el cumplimiento del caso es parcial<sup>157</sup>.

## **EJEMPLO 4**

### **GUATEMALA**

#### **Caso 11.171, Informe No. 69/06, Tomas Lares Cipriano**

##### **A. Resumen de los hechos**

El caso se refiere a la ejecución extrajudicial realizada por agentes del Estado el día 30 de abril de 1993, en perjuicio de Tomas Lares Cipriano, agricultor y miembro del Consejo de Comunidades Étnicas “Runujel Junam” y del Comité de Unidad Campesina. Como activo dirigente comunitario en su pueblo, Chorraxá Joyabaj, El Quiché, había organizado numerosas manifestaciones contra la

<sup>153</sup> Ibid, párr. 603.

<sup>154</sup> Ibid, párr. 603.

<sup>155</sup> Ibid, párr. 608.

<sup>156</sup> Ibid, párr. 615.

<sup>157</sup> Ibid, párr. 618.

presencia del ejército en su zona y contra el servicio obligatorio que los campesinos cumplían en las denominadas Patrullas de Autodefensa Civil, y había formulado numerosas denuncias en relación con las amenazas contra la población local por parte de los Comisionados Militares que actuaban como agentes civiles del ejército, jefes de patrulla y, en ocasiones, como soldados<sup>158</sup>.

### **B. Derechos violados**

La Comisión concluyó que el Estado era responsable por la violación del derecho de la vida (Art. 4 CADH), el derecho a la integridad personal (Art. 5 CADH), el derecho a garantías judiciales (Art. 8 CADH) y el derecho a la protección judicial (Art. 25 CADH), en conjunción con la obligación de respetar y garantizar los derechos (Art. 1.1 CADH)<sup>159</sup>.

### **C. Recomendaciones de la CIDH**

**Recomendación 4.** Adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana<sup>160</sup>.

### **D. Seguimiento**

- ❖ La aprobación de varias leyes y decretos, como: el Decreto 21-2006 Ley Contra la Delincuencia Organizada<sup>161</sup>; el Decreto 40-2010 que creó el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>162</sup>; la Ley de Fortalecimiento a la Persecución Penal mediante el Decreto 17-2009, que incluye reformas al Código Penal, Código Procesal Penal, Ley contra la Delincuencia Organizada y Ley Reguladora del Procedimiento de Extradición<sup>163</sup>; el Decreto 40-2010 que permite la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes<sup>164</sup>; el Decreto 3-2012 que aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>165</sup>; el Decreto 5-2012 que aprueba Reformas al Decreto 28-2010 Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth<sup>166</sup>; el Decreto 15-2012 Ley de la Dirección General de

<sup>158</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Caso 11.171, Informe No. 69/06, Tomas Lares Cipriano (Guatemala), párr. 1579.

<sup>159</sup> CIDH. Informe Anual 2017, párr. 1579.

<sup>160</sup> Ibid, párr. 133.

<sup>161</sup> Ibid, párr. 1594.

<sup>162</sup> Ibid, párr. 1585.

<sup>163</sup> Ibid, párr. 1585.

<sup>164</sup> Ibid, párr. 1594.

<sup>165</sup> Ibid, párr. 1594.

<sup>166</sup> Ibid, párr. 1594.

Investigación Criminal;<sup>167</sup> el Decreto 31-2012 Ley Contra la Corrupción; Decreto 9-2016 Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas<sup>168</sup>.

- ❖ La creación del Gabinete Específico por la Seguridad, la Justicia y la Paz como parte del Organismo Ejecutivo, que tiene por objetivo coadyuvar en la implementación de propuestas y de políticas públicas, encaminadas a alcanzar mayores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la violencia e impunidad en el país<sup>169</sup>.
- ❖ En materia de fortalecimiento de la investigación de delitos, el Ministerio Público implementó la persecución estratégica en el seguimiento de delitos cometidos por organizaciones criminales, para lograr desarticulación<sup>170</sup>.

En su Informe Anual de 2017 la CIDH declaró que el cumplimiento del caso es parcial<sup>171</sup>.

203. Los casos antes mencionados son solamente algunos ejemplos de las diversas ocasiones en las que las recomendaciones de la Comisión, a través de su sistema de peticiones y casos, han derivado en recomendaciones de naturaleza estructural y particularmente en políticas públicas que pueden coadyuvar en la no repetición de las violaciones que les dieron origen.
204. La Comisión también ha emitido recomendaciones sobre políticas públicas en casos que fueron sometidos a la competencia contenciosa de la Corte IDH, la que, al emitir las reparaciones ordenadas correspondientes al caso en la sentencia, retoma recomendaciones de políticas públicas hechas en el Informe de Fondo de la CIDH<sup>172</sup>.
205. Es importante mencionar que la puesta en marcha de una política, en sí mismo, no es garantía de que los cambios necesarios ocurran y desde luego, no lo es en el corto plazo. Por ello, más allá de formular políticas para dar cumplimiento con las recomendaciones, los Estados deben trabajar de manera permanente para implementar, evaluar y ajustar sus políticas conforme a la realidad que enfrentan.

<sup>167</sup> Ibid, párr. 1594.

<sup>168</sup> Ibid, párr. 1594.

<sup>169</sup> Ibid, párr. 1585.

<sup>170</sup> Ibid, párr. 770.

<sup>171</sup> Ibid, párr. 1596.

<sup>172</sup> Véase, para ilustrar: Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 noviembre 2016, Serie C No. 329, párrs. 2 y 337-342; Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 febrero 2012, Serie C No. 239, párrs. 273-284.

206. También es relevante señalar que las políticas públicas de esta índole, no pueden surgir únicamente de manera reactiva; por el contrario, los Estados tienen la obligación de llevar a cabo la debida diligencia a fin de asegurar que sus planes, programas y políticas tengan un enfoque de derechos humanos.
207. En suma, es importante destacar que si bien el SPCI es un mecanismo para atender y decidir casos individuales, el trabajo de la CIDH se ha caracterizado por abordar las causas estructurales de las violaciones de derechos humanos, yendo más allá de la/s víctima/s o sus familiares identificadas en el caso.

## 2. Soluciones Amistosas

208. Si bien el carácter del sistema de peticiones individuales es, por su naturaleza, contencioso, existe un mecanismo que prevé que el Estado y los peticionarios puedan llegar, en cualquier etapa del examen de una petición o de un caso, a una solución amistosa. Ello, siempre que se cuente con la disposición de ambas partes y que la solución esté fundada en el respeto a los derechos humanos.
209. En 2013, la Comisión publicó el informe “Impacto del procedimiento de solución amistosa”, en el que se da cuenta del proceso y de los distintos impactos que han surgido a partir de él. Allí se destacó que para los peticionarios y las víctimas, el procedimiento “abre la posibilidad de dialogar y acordar con el Estado los términos de la reparación” en tanto que para el Estado, el arreglo “permite concluir la controversia, demostrar su compromiso de respeto y garantía de los derechos humanos y el cumplimiento de buena fe de sus obligaciones”<sup>173</sup>.
210. Los acuerdos de solución amistosa pueden derivar en una o varias modalidades de reparación, siempre que éstas sean plenas, efectivas, apropiadas y proporcionales. En ocasiones, las circunstancias permiten, por ejemplo, la plena restitución del derecho; en otras, la indemnización y rehabilitación.
211. Existe una modalidad, sin embargo, que se extiende más allá de los peticionarios y las víctimas, y que se refiere a garantías de no repetición. En ese sentido, un acuerdo de solución amistosa puede contemplar que, además de la reparación a quien tuvo afectaciones directas, el Estado lleve a cabo acciones que permitan corregir las circunstancias estructurales que permitieron o dieron lugar a la violación de derechos.
212. Así, “a través del procedimiento de solución amistosa, peticionarios y Estados han pactado compromisos que han implicado la puesta en ejecución de

---

<sup>173</sup> CIDH, Impacto del procedimiento de solución amistosa, OEA/Ser.L/V/II. Doc.45/13, pág. 2.

políticas, programas y líneas de acción tendientes a transformar las condiciones en que se desenvuelven miles de personas. La experiencia de la CIDH muestra que los Estados se han comprometido a implementar políticas públicas en relación a temas como condiciones laborales, y en beneficio de la niñez, las mujeres y los pueblos indígenas, entre otras.”<sup>174</sup>

213. Es en esa modalidad en la cual, sobre la base de la experiencia de trabajo de la CIDH, se centra este apartado. En lo particular, se hará referencia a acuerdos de solución amistosa que han derivado en una política pública, acción o programa de gobierno. Sobre ellos, es relevante destacar lo siguiente: primero, que a diferencia de los casos que se mantienen por la vía contenciosa, las políticas públicas que derivan de soluciones amistosas tienden a desarrollarse con mayor agilidad y en condiciones de mayor coordinación con los afectados; ello, toda vez que cuentan con el respaldo del Estado. Y, en segundo lugar, que en muchas ocasiones, las políticas públicas necesarias para la no repetición ya existen pero requieren ser modificadas, implementadas o dotadas de los recursos suficientes para operar con efectividad. En ese sentido, un acuerdo de solución amistosa puede tener un efecto positivo en grupos o poblaciones que de otra manera no hubieran tenido acceso a ciertos programas o acciones de gobierno.
214. A continuación se exponen, a manera de ejemplo, algunos de los acuerdos que han derivado en la creación, modificación o reorientación de políticas públicas.

## **EJEMPLO 1**

### **PERÚ**

#### **Caso 12.041, Informe No. 69/14, M.M.**

##### **A. Resumen de los hechos**

El caso se refiere al presunto abuso sexual cometido en contra de M.M., una mujer joven campesina, por parte de un médico del hospital público Carlos Monge Medrano de Juliaca y por falencias en las cuales incurrió el Estado peruano en la investigación y la falta de sanción de los responsables<sup>175</sup>.

##### **B. Derechos violados alegados**

En la petición se alegaba la responsabilidad internacional del Estado por violación de los artículos 1.1, 5, 8.1, 11 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, los peticionarios alegaron violaciones a los artículos 3, 4, 7,

<sup>174</sup> Ibid. p.67.

<sup>175</sup> CIDH. Informe No. 69/14, Caso 12.041, M.M. (Perú), 25 julio 2014, párrs. 1 y 14.

8 y 9 de la Convención Belém do Para, y a los artículos 1 y 12.1 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en perjuicio de M.M. Lo anterior, por el presunto abuso sexual cometido en contra de M.M. por parte de un médico del hospital público Carlos Monge Medrano de Juliaca, y por falencias en las cuales incurrió el Estado peruano en la investigación y la falta de sanción de los responsables<sup>176</sup>. En el acuerdo de solución amistosa, el Estado reconoció su responsabilidad internacional en relación al caso<sup>177</sup>.

### **C. Medidas de reparación establecidas en la solución amistosa**

El 6 de marzo de 2000, las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa<sup>178</sup>.

**Clausula 8.** El Estado conformará una Comisión de Seguimiento integrada por representantes del estado y las peticionarias con la finalidad de verificar el cumplimiento de los compromisos materia de este acuerdo. Asimismo, proponer y efectuar el seguimiento de reformas normativas señaladas en la propuesta de solución amistosa de las peticionarias y la implementación de servicios especializados para la atención de víctimas de la violencia sexual a nivel nacional<sup>179</sup>.

### **D. Seguimiento**

- ❖ El Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura con fecha 31 de marzo de 2014 emitió la Resolución Administrativa No. 03-201-AMAG-CD aprobando el nuevo Reglamento del Régimen de estudios de la Academia de la Magistratura que incluye en la línea de formación los cursos, talleres y seminarios sobre género y justicia<sup>180</sup>.
- ❖ Aprobación de la Guía Médico Legal para la Evaluación Integral de Presuntas Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual<sup>181</sup>.

En el Informe No. 69/14 la CIDH declaró el cumplimiento total de las cláusulas del acuerdo de solución amistosa<sup>182</sup>.

<sup>176</sup> Ibid, párr. 1; Ibid, párr. 1513.

<sup>177</sup> Ibid, pág. 5.

<sup>178</sup> Ibid, párr. 2.

<sup>179</sup> Ibid, pág. 6.

<sup>180</sup> Ibid, pág. 10.

<sup>181</sup> Ibid, pág. 10.

<sup>182</sup> Ibid, párr. 31; Ibid, párr. 1515.

## EJEMPLO 2

### BOLIVIA

#### Caso 12.350, Informe No. 103/14, M.Z.

##### A. Resumen de los hechos

El caso se refiere a la violación sexual de M.Z., mujer de 30 años, en su residencia ubicada en la ciudad de Cochabamba por parte del hijo de su arrendadora, hecho que habría sido denunciado ante la Policía Técnica Judicial. En el marco de la investigación y del proceso judicial, según alegaban los peticionarios, el Estado de Bolivia desconoció el derecho a contar con un tribunal imparcial en la determinación de los derechos de M.Z. y el derecho a obtener una decisión fundada, producto de la prueba que obra en el proceso, en respuesta a los alegatos de las partes. Asimismo, afirmaron que los recursos promovidos en el ámbito de la jurisdicción interna no resultaron eficaces para amparar a M.Z. contra las violaciones de las que había sido objeto; desconociéndose además sus derechos a una vida libre de violencia, a la integridad física, psíquica y moral y a la protección de la honra y la dignidad<sup>183</sup>.

##### B. Derechos violados alegados

En la petición se alegaba la responsabilidad internacional del Estado por violación a los derechos establecidos en el Artículo 1 (derecho a la integridad personal); Artículo 8 (garantías judiciales); Artículo 11 (protección a la honra y a la dignidad); Artículo 24 (igualdad ante la ley); Artículo 25 (protección judicial) consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como a los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Convención Belem do Pará, en perjuicio de M.Z.<sup>184</sup> En el acuerdo de solución amistosa, el Estado reconoció su responsabilidad internacional en relación al caso, agregando que “el referido caso ilustra la situación de muchas mujeres víctimas de violencia sexual, quienes han sido discriminadas por el sistema de justicia en violación de los derechos protegidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Convención de Belém do Pará- y la Convención Americana de Derechos Humanos”<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> CIDH, Informe No. 103/14, Caso 12.350, M.Z. (Bolivia), 7 noviembre 2014, párr. 2; CIDH, Informe Anual 2015, Caso 12.350, Informe No. 103/14, M.Z. (Bolivia), párr. 285.

<sup>184</sup> Ibid, párr. 1.

<sup>185</sup> Ibid pág. 4; CIDH, Informe Anual 2015, (Supra nota 93), párr. 286.

### **C. Medidas de reparación establecidas en la solución amistosa**

El 11 de marzo de 2008, las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa<sup>186</sup>.

**Compromiso 1.** El Estado se compromete a implementar en el plazo de 1 año, a través del Instituto de la Judicatura de Bolivia, una acción positiva que asegure que por lo menos el 15% del tiempo total de sus programas pedagógicos este dedicado a actividades enfocadas en la promoción y protección de los derechos humanos con enfoque de género, para lo que deberá asegurar la participación de personal especializado en el tema<sup>187</sup>.

**Compromiso 4.** El Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, organizará durante el año 2008 una Conferencia destinada a funcionarios judiciales de la Corte Suprema de Justicia y Cortes Superiores de Distrito, de la Fiscalía General de la República, Fiscalías de Distrito, Policía Nacional, así como abogados en el libre ejercicio de la profesión y de la defensa pública sobre los derechos de las mujeres y la Convención de Belém Do Para asegurando la participación de las organizaciones peticionarias del caso y del Ministerio de Justicia y Viceministerio de Género<sup>188</sup>.

**Compromiso 5.** El Estado a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, y Ministerio de Justicia – Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales compromete la previsión económica para la edición de manuales y otros sobre el tratamiento a víctimas de violencia sexual, que serán dotados al Poder Judicial, Fiscalía General de la República, Policía Nacional y otras instituciones, como una campaña de concientización de los derechos de las mujeres y de vigencia de los tratados internacionales<sup>189</sup>.

**Compromiso 6.** El Estado, a través del Ministerio Público de la Nación, de conformidad al Art. 26 de la Ley 2033 sobre protección a víctimas de delitos contra la libertad sexual, creará en el plazo de 2 años, una Unidad Especializada para la atención de víctimas de violencia sexual como también para la investigación y el ejercicio de la acción penal pública respecto de esos delitos<sup>190</sup>.

**Compromiso 7.** El Estado, a través del Ministerio Público de la Nación -Instituto de Investigaciones Forenses- creará dentro del plazo de dos años una Unidad Especial para desarrollar los estudios científico-técnicos requeridos para la investigación de los delitos a la libertad sexual<sup>191</sup>.

<sup>186</sup> CIDH. Informe No. 103/14, Caso 12.350, M.Z. (Bolivia), 7 noviembre 2014, párr. 6.

<sup>187</sup> Ibid, pág. 5.

<sup>188</sup> Ibid, pág. 6.

<sup>189</sup> Ibid, pág. 6.

<sup>190</sup> CIDH. Informe No. 103/14, Caso 12.350, M.Z. (Bolivia), 7 noviembre 2014, pág. 6.

<sup>191</sup> Ibid, pág. 6.

**Compromiso 8.** El Estado, a través del Ministerio Público de la Nación -Instituto de Investigaciones Forenses-, se compromete a realizar en un plazo máximo de 2 años los ajustes necesarios para que los espacios físicos en los que las víctimas de violencia sexual presten sus declaraciones guarden las condiciones de infraestructura necesarias para garantizar su privacidad<sup>192</sup>.

#### **D. Seguimiento**

- ❖ La elaboración del diseño curricular del Curso sobre Derechos Humanos en la impartición de justicia, tanto para el proceso de capacitación y actualización permanente como para el proceso de formación de Jueces, asimismo de forma específica, con relación al caso M.Z., incorpora el enfoque de género en el programa de formación y capacitación de la Escuela de Jueces del Estado<sup>193</sup>.
- ❖ La implementación de una serie de formaciones con contenido de género, incluyendo el Ciclo Inductivo para Autoridades Jurisdiccionales de Reciente Designación en el que se habría dictado un curso sobre Derechos Humanos con enfoque de género dirigido a 47 jueces y juezas; curso organizado por la Escuela de Jueces del Estado en coordinación con la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID) y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), sobre Estándares Internacionales sobre los Derechos de la Mujer- Ley Integral para Garantizar a la Mujer una vida Libre de Violencia y Enfoque de Género en la Labor de Impartir Justicia; curso-taller Especialización en materia de género, derechos humanos y violencia, Ley 348, mismo que está siendo impartido desde el mes de junio de 2013 en diferentes departamentos del país por la Escuela de Jueces del Estado en coordinación con el OACNUDH y que tiene como objetivo nacional poder formar un aproximado de 600 jueces y juezas y 100 fiscales<sup>194</sup>; y ciclo de talleres denominados Obligaciones y Responsabilidad Internacional del Estado en materia de Derechos Humanos, realizados por la Procuraduría General del Estado y el OACNUDH y dirigidos a policías, juezas, jueces, fiscales y defensores públicos<sup>195</sup>.
- ❖ La aprobación del Reglamento de la Carrera Judicial a través del Acuerdo No. 079/2014 expedido por el Consejo de la Magistratura que asegura que los jueces y juezas tienen formaciones permanentes en derechos humanos y género<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> Ibid, pág. 6.

<sup>193</sup> Ibid, párr. 37.

<sup>194</sup> Ibid, párr. 38.

<sup>195</sup> Ibid, párr. 42.

<sup>196</sup> Ibid, párrs. 41 y 44.

- ❖ Realización de varias conferencias y seminarios, incluyendo: Tercer Seminario Nacional sobre el Mecanismo de Soluciones Amistosas de la CIDH, en lo cual se hizo una socialización del presente caso por parte del Estado y se hizo entrega a los participantes del CD titulado Acuerdo de Solución Amistosa del caso MZ- Recopilación de Materiales sobre Violencia en razón de Género y Violencia Sexual<sup>197</sup>; y la Conferencia Pública Internacional Acceso a Justicia para Mujeres en Jurisdicción Nacional e Internacional la cual capacitó a funcionario/as de todos los niveles del poder judicial sobre asuntos relacionados a la violencia y discriminación contra las mujeres<sup>198</sup>.
- ❖ La producción y publicación del Diagnóstico Nacional de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos; el Protocolo de Entrevistas en Cámara Gesell y Metodología de Recolección del Testimonio de Niños, Niñas y Adolescentes, Víctimas y Testigos; la Guía de Uso de la Cámara Gesell; y la Ruta Crítica Nacional Única para la Atención de Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual y Violencia de Género<sup>199</sup>.
- ❖ La promulgación, el 9 de marzo de 2013, de la Ley N. 348 Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, que tiene por objeto establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y atención a las mujeres que han sido víctimas de violencia<sup>200</sup>.
- ❖ La creación de varias entidades incluyendo una Coordinación Nacional para Delitos Sexuales, Trata y Tráfico de Seres Humanos y Atención de Víctimas y Testigos; Unidades de Atención de Víctimas y Testigos (UAVT); Unidades Especializadas para la Persecución de Trata y Tráfico de Personas, Delitos Sexuales y Violencia en razón del Género (UTS)<sup>201</sup>; y el Instituto de Investigaciones Forenses<sup>202</sup>.
- ❖ La implementación de Cámaras Gesell para la prestación de declaraciones en siete de los nueve departamentos del Estado<sup>203</sup>.

En el Informe No. 69/14 la CIDH declaró el cumplimiento total de las cláusulas del acuerdo de solución amistosa<sup>204</sup>.

<sup>197</sup> Ibid, párr. 43.

<sup>198</sup> Ibid, párr. 52.

<sup>199</sup> Ibid, párr. 53.

<sup>200</sup> Ibid, párr. 54.

<sup>201</sup> Ibid, párr. 56.

<sup>202</sup> Ibid, párr. 61.

<sup>203</sup> Ibid, párr. 57.

<sup>204</sup> Ibid, párr. 65; CIDH, Informe Anual 2015, Caso 12.041, Informe No. 69/14, M.M. (Peru), pág.10.

## EJEMPLO 3

### ECUADOR

#### Caso 12.631, Informe No. 61/13, Karina Montenegro y otras

##### A. Resumen de los hechos

El caso se refiere a la detención ilegal de 5 mujeres, Tania Shasira Cerón Paredes, Karina Montenegro, Leonor Briones, Martha Cecilia Cadena y Nancy Quiroga, ya que a la fecha de su detención, 4 de ellas se encontraban en estado de gestación y la señora Martha Cecilia Cadena tenía 68 años de edad, incumpléndose así lo establecido por la legislación ecuatoriana que dispone que las mujeres embarazadas y personas mayores de 65 años de edad, no pueden ser privadas de libertad, debiéndose sustituir la prisión preventiva por el arresto domiciliario<sup>205</sup>.

##### B. Derechos violados alegados

En la petición se alegaba la violación por parte de la República de Ecuador de los artículos 7, 11, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 2 (incisos b y c), 4 (incisos b, c y f), 6 (a) y 7 (incisos a y d) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y artículos 1 y 2(c) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en perjuicio de las señoras Tania Shasira Cerón Paredes, Karina Montenegro, Leonor Briones, Martha Cecilia Cadena y Nancy Quiroga, respectivamente<sup>206</sup>.

En el acuerdo de solución amistosa suscrita entre las partes, el Estado ecuatoriano reconoció su responsabilidad internacional por la violación de los derechos a la integridad personal, a la libertad personal, a la protección judicial, a los derechos del niño y a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>207</sup>.

##### C. Medidas de reparación establecidas en la solución amistosa

El 18 de diciembre de 2008, las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa<sup>208</sup>.

#### 3. Medidas de Reparación No Pecuniarias

- Capacitación a los funcionarios de la Policía Nacional, Fiscalía, Rehabilitación Social, Tribunal Constitucional, Unidad de Hábeas

<sup>205</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Caso 12.631, Informe No. 61/13, Karina Montenegro y otras (Ecuador), párr. 1118.

<sup>206</sup> CIDH. Informe No. 61/13, Caso 12.631, Karina Montenegro y otras (Ecuador), 16 julio 2013, párr. 1.

<sup>207</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Caso 12.631, Informe No. 61/13, Karina Montenegro y otras (Ecuador), párr. 1118.

<sup>208</sup> CIDH. Informe No. 61/13, Caso 12.631, Karina Montenegro y otras (Ecuador), 16 julio 2013, párr. 3.

Corpus de la Alcaldía, Función Judicial y demás operadores de justicia que corresponda<sup>209</sup>.

- Creación de una casa de prisión o prisión correccional<sup>210</sup>.
- Creación de un programa especial de atención médica a las mujeres embarazadas, sus hijos/as y las personas de la tercera edad<sup>211</sup>.

#### **D. Seguimiento**

- ❖ La realización de 33 capacitaciones en derechos humanos y género, incluyendo capacitaciones en la materia a personal médico, de seguridad penitenciaria y al personal que trabaja en los centros de rehabilitación social; procesos continuos de formación en la escuela de fiscales sobre derechos humanos y género, específicamente violencia sexual e intrafamiliar; capacitaciones en la materia dirigidas al personal policial por el Programa de Capacitación Integral Continua (PCIC)<sup>212</sup>.
- ❖ El Consejo de la Judicatura ha llevado a cabo procesos de formación y capacitación para servidores y servidoras de la función judicial<sup>213</sup>.
- ❖ Desde mayo de 2013, se comenzó a ejecutar el Proyecto Lazos de Amor Naciendo en Libertad, que El Estado ejecuta junto con el Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, Coordinación Zonal 9 y el Ministerio de Inclusión Económica y Social. El objetivo de dicho programa es el fortalecimiento del vínculo efectivo madre e hijo a partir del acompañamiento del embarazo, parto, postparto y fomento de la práctica de lactancia materna. Como parte del programa, los centros de rehabilitación social femeninos están prestando el servicio de salud con los controles necesarios a las mujeres embarazadas, lo cual incluye el control mensual entre los meses 1 y 7 de gestación, y que se aumenta a dos veces al mes en los últimos dos meses de gestación. Asimismo, se presta el servicio ginecológico cada 15 días, sin embargo, hay un médico general permanente que se encuentra disponible de planta para cuando lo necesiten. Adicionalmente, se está administrando desde el primer mes el ácido fólico, y desde el segundo mes otras vitaminas y minerales hasta la culminación del embarazo, en seguimiento al Protocolo del Ministerio de Salud Pública<sup>214</sup>.

<sup>209</sup> Ibid, pág. 16.

<sup>210</sup> Ibid, pág. 17.

<sup>211</sup> Ibid, pág. 17.

<sup>212</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Caso 12.631, Informe No. 61/13, Karina Montenegro y otras (Ecuador), párrs. 995 y 999.

<sup>213</sup> Ibid, párr. 995.

<sup>214</sup> Ibid, párr. 999.

- ❖ La institución del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario que tiene como objetivo crear nuevos centros regionales de rehabilitación social, bajo un esquema de gestión propio, a ejemplo del Centro de Rehabilitación Social de Guayas que abrió en agosto de 2013 y que se ha posicionado como un plan piloto de este nuevo modelo de gestión. En noviembre de 2013 se trasladaron 4300 personas a este Centro de Rehabilitación Social Regional de Guayas. Además, el Capítulo III del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria establece los parámetros de espacio físico, atención médica, alimentación y participación en actividades de las mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad<sup>215</sup>.

La CIDH declaró el cumplimiento total del punto 3 (a) y (e) de la solución amistosa en su Informe Anual 2016.<sup>216</sup>

En su Informe Anual de 2017 la CIDH declaró que el cumplimiento de la solución amistosa es parcial<sup>217</sup>.

## C. *El sistema de monitoreo*

215. En esta sección se analizarán las recomendaciones que han surgido en virtud de la función de monitoreo que ejerce a partir de la realización de informes temáticos, los informes de país, y los informes anuales.

### 1. Informes temáticos

216. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos da seguimiento permanente a la situación de los derechos humanos en el hemisferio, así como a las personas, los grupos o poblaciones que se encuentran en particular situación de desigualdad estructural o cuyos derechos han sido violentados históricamente. Para ello, cuenta con diversas relatorías temáticas, con dos relatorías especiales y con tres unidades de reciente creación<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> Ibid, párr. 999.

<sup>216</sup> Ibid, párrs. 995 y 999.

<sup>217</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Caso 12.631, Informe No. 61/13, Karina Montenegro y otras (Ecuador), párr. 1133.

<sup>218</sup> Las relatorías ordinarias son encabezadas por una de las o los Comisionados y son las siguientes: Pueblos indígenas, Mujeres, Migrantes, Derechos de la Niñez, Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Derechos de las Personas Privadas de Libertad, Derechos de Personas Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial, Derechos de las Personas LGBTI. Además, las Relatorías Especiales –que son encabezadas por un relator de tiempo completo, son la de Libertad de Expresión y la de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. En 2016, se crearon también tres unidades: la de memoria y justicia, la de derechos de personas con discapacidad y la de derechos de personas mayores.

217. Derivado de dicha labor, la CIDH publica informes temáticos en los que profundiza sobre la situación que guardan los derechos y/o poblaciones a los que da seguimiento. En ellos, además de elaborar un diagnóstico a profundidad de las circunstancias hemisféricas o particulares en algún Estado o región, realiza recomendaciones específicas.
218. Cabe destacar que los informes son el resultado de un proceso en el que se ofrece a los Estados Miembros participar, brindando información sobre lo que la Comisión ha analizado, así como proveyendo insumos para fortalecer el escrito. Por ello, en ocasiones los Estados Miembros realizan modificaciones o adecuaciones a sus prácticas institucionales, a sus normativas y/o sus políticas, incluso antes de que el informe sea publicado.
219. Los informes temáticos han sido una herramienta fundamental para que la Comisión señale las áreas de oportunidad o espacios en los que los Estados deben reorientar su actuar, a fin de fortalecer la protección y garantía de los derechos humanos. Un componente esencial, en ello, han sido las recomendaciones en materia de política pública.
220. En este ámbito los ejemplos son variados y abundantes, pero a los fines de este informe se han identificado los siguientes:

### **EJEMPLO 1**

#### **TEMÁTICA: MEDIDAS PARA REDUCIR LA PRISIÓN PREVENTIVA**

##### **A. Resumen de la situación**

Desde hace dos décadas, la Comisión ha señalado que la aplicación arbitraria e ilegal de la prisión preventiva es un problema crónico en la región<sup>219</sup>. En particular, en su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*<sup>220</sup>, emitido el 30 de diciembre de 2013, la CIDH concluyó que el uso no excepcional de esta medida es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. El uso excesivo de la prisión preventiva constituye uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y constituye un problema estructural inaceptable en una sociedad democrática que respeta el derecho de toda persona a la presunción de inocencia. En dicho informe, la Comisión incorporó una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados –tanto de naturaleza legislativa, administrativa como judicial– con el fin de que el empleo

<sup>219</sup> CIDH, Medidas para reducir la prisión preventiva, OEA/Ser.L/V/II.163.Doc.105, 3 julio 2017, pág. 11, párr. 1.

<sup>220</sup> CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.46/13, 30 diciembre 2013.

de la prisión preventiva como medida cautelar penal, resulte compatible con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>221</sup>.

En 2017, la CIDH publicó el informe temático *Medidas para reducir la prisión preventiva*, con el objetivo de dar seguimiento al informe de 2013, mediante el análisis de los principales avances y desafíos en el uso de esta medida por parte de los Estados<sup>222</sup>.

Respecto a las mujeres privadas de libertad, el informe de 2017 aborda las afectaciones desproporcionadas a las que se enfrentan, así como las severas consecuencias que genera su encarcelamiento cuando estas mujeres son responsables de la crianza de sus hijas e hijos, actúan como cabezas de familia, y tienen personas bajo su cuidado<sup>223</sup>. El encarcelamiento de las mujeres adquiere una dimensión propia que resulta en vulneraciones particulares a sus derechos, derivadas de su condición de género, y se enfrentan a un riesgo especial cuando están sometidas al régimen de prisión preventiva<sup>224</sup>.

## B. Recomendaciones de la CIDH

En relación a mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo:

Recomendación 2. Incorporar una perspectiva de género en la creación, implementación y seguimiento de las reformas legislativas y políticas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva. Esta perspectiva debe tomar en consideración la discriminación histórica y los estereotipos de género que han afectado a las mujeres y adolescentes, y que han limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en contextos de privación de su libertad. Asimismo, debe tomar en cuenta la situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo la física, psicológica, sexual, económica, obstétrica y espiritual, entre otras, así como el hecho de que la gran mayoría de estos incidentes terminan en la impunidad. Dicha perspectiva implica también considerar los riesgos específicos de personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. De igual forma, los Estados deben incorporar una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en consideración la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, edad, o posición económica<sup>225</sup>.

<sup>221</sup> CIDH, *Medidas para reducir la prisión preventiva*, (Supra nota 121) pág. 11, párr. 2.

<sup>222</sup> Ibid, párr. 3.

<sup>223</sup> Ibid, pág. 133, párr. 194.

<sup>224</sup> CIDH. *Guía Práctica para reducir la prisión preventiva*, OEA/Ser.L/V/II.163.Doc.107, 2017, pág. 44.

<sup>225</sup> CIDH. *Medidas para reducir la prisión preventiva*, (Supra nota 121), pág. 168, párr. 2.

### C. Medidas relevantes adoptadas por los Estados

- ❖ Brasil: en el marco de la Política Nacional para la Atención a Mujeres Privadas de Libertad y Egresadas del Sistema Penitenciario, en noviembre de 2015 se publicó el Levantamiento Nacional de Información Penitenciaria sobre Mujeres que busca proporcionar información relevante sobre la población femenina, a fin de que las autoridades respectivas puedan desarrollar e implementar políticas para las mujeres encarceladas<sup>226</sup>.
- ❖ Colombia: la Ley 1709 de 2014 adopta un enfoque de protección diferenciado respecto a las mujeres y a personas pertenecientes a distintos grupos en situación de riesgo<sup>227</sup>.
- ❖ México: la Ley Nacional de Ejecución de Sentencias de 2016 – cuyo objeto de aplicación involucra también “el internamiento por prisión preventiva”– regula en su artículo 6, los derechos específicos para las mujeres privadas de su libertad, y otorga una protección especial a mujeres embarazadas, y a aquéllas que son madres<sup>228</sup>.

## EJEMPLO 2

### TEMÁTICA: DERECHO A LA VERDAD EN LAS AMÉRICAS

#### A. Resumen de la situación

Frente a los enormes desafíos que muchos Estados de la región afrontan actualmente para garantizar los derechos de miles de víctimas luego de épocas de dictadura, conflictos armados internos y situaciones de violencia generalizada, la Comisión presentó su informe sobre el *Derecho a la verdad en las Américas*<sup>229</sup> en 2014. En el informe, la CIDH señaló que, durante las dictaduras militares de muchos países de la región, hubo un patrón común en cuanto a la falta de acceso a la información sobre lo sucedido y que, en algunos países, el ocultamiento de la información fue una política deliberada del Estado e incluso una “estrategia de guerra”. En este contexto, en el informe se analizan las obligaciones que tienen los Estados en relación con el objetivo de garantizar el derecho a la verdad frente a

<sup>226</sup> CIDH. Guía Práctica para reducir la prisión preventiva, (Supra nota 126), pág. 45.

<sup>227</sup> Ibid, pág. 45.

<sup>228</sup> Ibid, pág. 45.

<sup>229</sup> CIDH. Derecho a la verdad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.152.Doc. 2, 13 agosto 2014.

graves violaciones de derechos humanos, y se hace referencia específica a los avances y desafíos en varios países de la región en esta materia<sup>230</sup>.

## **B. Recomendaciones de la CIDH**

**Recomendación 1.** Redoblen los esfuerzos para garantizar el derecho a la verdad en casos de violaciones graves de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH). Para ello, la Comisión insta a los Estados a revisar su normativa interna; derogar aquellas disposiciones que de manera directa o indirecta impidan cumplir con sus obligaciones internacionales; y adoptar legislación que garantice el derecho a la verdad<sup>231</sup>.

**Recomendación 2.** En particular, redoblen los esfuerzos para prevenir el fenómeno de la desaparición forzada de personas e implementen los mecanismos necesarios para tipificarlo como un delito penal; esclarecer lo ocurrido a las víctimas; determinar su paradero; identificar los cuerpos exhumados; y entregar los restos a los familiares de acuerdo con sus deseos, así como con los mecanismos adecuados para asegurar su participación en el proceso. La CIDH recomienda a los Estados ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas<sup>232</sup>.

**Recomendación 4.** Eliminen el uso de la jurisdicción penal militar para supuestos de violaciones de derechos humanos<sup>233</sup>.

**Recomendación 6.** Provean el apoyo político, presupuestario e institucional necesario a las iniciativas oficiales extrajudiciales de determinación de la verdad, tales como las Comisiones de la Verdad. En particular, los Estados deben garantizar condiciones adecuadas para la creación y funcionamiento a las Comisiones de la Verdad, y deben adoptar las medidas pertinentes para implementar efectivamente las recomendaciones formuladas por dichas Comisiones, en un plazo razonable<sup>234</sup>.

**Recomendación 8.** Sistematicen los esfuerzos emprendidos en relación con la garantía del derecho a la verdad e implementen amplias campañas de difusión que permitan socializar los resultados alcanzados<sup>235</sup>.

<sup>230</sup> CIDH. Informe Anual 2014, Capítulo IV Desarrollo de los derechos humanos en la región, pág. 390, párr. 96.

<sup>231</sup> CIDH. Derecho a la verdad en las Américas, (Supra nota 131), pág. 115, párr. 239.

<sup>232</sup> CIDH. Derecho a la verdad en las Américas, (Supra nota 131) pág. 116, párr. 239.

<sup>233</sup> Ibid, pág. 116, párr. 239.

<sup>234</sup> Ibid, pág. 116, párr. 239.

<sup>235</sup> Ibid, pág. 117, párr. 239.

**Recomendación 9.** Adopten las medidas necesarias para clasificar, sistematizar, preservar y tener a disposición archivos históricos relacionados con violaciones graves a los derechos humanos e infracciones de DIH<sup>236</sup>.

### C. Medidas relevantes adoptadas por los Estados

- ❖ **Haití:** la decisión de la Corte de Apelaciones de Puerto Príncipe del 20 de febrero de 2014, mediante la cual se ordenó que se investigaran las graves violaciones de derechos humanos cometidas bajo el régimen de Jean-Claude Duvalier. La Corte de Apelaciones concluyó que el derecho internacional forma parte del derecho haitiano y que, por lo tanto, los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles<sup>237</sup>.
- ❖ **Brasil:** el informe final de la Comisión de la Verdad de Brasil fue publicado en diciembre de 2014. La lucha contra las graves violaciones de derechos humanos y la publicación de las conclusiones de la Comisión de la Verdad de Brasil contribuyen al fortalecimiento del Estado democrático y dan voz y esperanza a las víctimas y a sus familiares<sup>238</sup>.
- ❖ **Argentina:** la entrega a la CIDH, el 16 de septiembre de 2014, de documentos de la dictadura militar que fueron descubiertos recientemente. En esos documentos se resumen las deliberaciones de las reuniones realizadas por la junta militar que estaba a cargo del gobierno. Estos documentos tienen un valor histórico y jurídico incalculable, y su disponibilidad refleja una política inspiradora y valiosa de búsqueda de la verdad<sup>239</sup>.
- ❖ **Colombia:** la tipificación del delito de desapariciones forzadas en su ordenamiento jurídico interno, y la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de personas Desaparecidas (CNBD). La activación de este mecanismo puede ser solicitada, ante cualquier autoridad judicial, por quien considere que una persona ha sido víctima de desaparición forzada, sin que se tenga que pasar un período mínimo de tiempo desde que la persona haya desaparecido para presentar la solicitud. Una vez que el mecanismo haya sido activado, los funcionarios públicos tienen 24 horas para iniciar todas las diligencias necesarias encaminadas a localizar a la persona desaparecida. Las autoridades no pueden negarse a practicar las diligencias solicitadas o las que les sean ordenadas, bajo el pretexto de que existen plazos legales para considerar a la persona como desaparecida. Además, los familiares de la persona que presumiblemente ha sido desaparecida, pueden seguir el

<sup>236</sup> Ibid, pág. 117, párr. 239.

<sup>237</sup> CIDH. Informe Anual 2014, Capítulo IV Desarrollo de los derechos humanos en la región, pág. 391, párr. 97; CIDH. Comunicado de Prensa 48/14, "[CIDH celebra decisión de la Corte de Apelaciones de Haití de investigar graves violaciones de derechos humanos cometidas bajo el régimen de Jean-Claude Duvalier](#)" 28 de febrero de 2014.

<sup>238</sup> CIDH. Informe Anual 2014, (Supra nota 139). 391, párr. 98.

<sup>239</sup> Ibid, pág. 391, párr. 99.

trabajo de la CNBD y pueden ser autorizados a participar en las diligencias realizadas siempre que su presencia no obstaculice el desarrollo de las actuaciones de la CNBD<sup>240</sup>.

- ❖ **México:** la aprobación por el congreso mexicano de reformas del Código de Justicia Militar que restringen el alcance de la competencia de los tribunales militares. Con estas reformas, los casos de violaciones de derechos humanos cometidas por militares contra civiles ahora se enjuiciarán exclusivamente en el sistema de justicia civil y no en tribunales militares<sup>241</sup>.

### EJEMPLO 3

#### TEMÁTICA: PUEBLOS INDÍGENAS, COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

#### E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

##### A. Resumen de la situación

La CIDH ha recibido de forma consistente información que ilustra los efectos humanos, sociales, de salud, culturales y ambientales de estos proyectos en los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Muchas de las actividades extractivas y de desarrollo en el hemisferio son implementadas en los territorios ocupados históricamente por los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes, los cuales coinciden de forma frecuente con aéreas que albergan una gran cantidad de recursos naturales. Estos proyectos y actividades aún no son supervisados de forma frecuente por los Estados receptores y los Estados de origen, la escasez de mecanismos para prevenir violaciones de derechos humanos, y barreras significativas enfrentadas por las víctimas, los pueblos y las comunidades para tener un debido acceso a la justicia cuando ocurren violaciones de sus derechos humanos. Estos desafíos, así como la implementación frecuente de estos proyectos en las Américas, impulsaron la preparación por la CIDH del informe *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo en 2015*<sup>242</sup>.

<sup>240</sup> CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo IV Desarrollo de los derechos humanos en la región, pág. 392, párr. 104.

<sup>241</sup> Ibid, pág. 394, párr. 110.

<sup>242</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II.Doc.47/15, 31 diciembre 2015, pág. 9, párr. 2.

## B. Recomendaciones de la CIDH

**Recomendación 14.** Llama a los Estados miembros de la OEA a que, en su condición de países de origen, establezcan y pongan en práctica mecanismos adecuados y efectivos para el acceso a la justicia a favor de pueblos, comunidades o personas afectados por la actividad de empresas registradas, domiciliadas o que tengan su sede principal o centro de actividades en dicho país<sup>243</sup>.

**Recomendación 15.** Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta y en su caso, el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales y comunidades afrodescendientes, conforme a los estándares de derechos humanos internacionales y con la participación plena de los pueblos y comunidades<sup>244</sup>.

**Recomendación 16.** Modificar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que impidan el pleno y libre ejercicio del derecho a la consulta previa, para lo cual debe asegurar la participación plena de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes<sup>245</sup>.

## C. Medidas relevantes adoptadas por los Estados

- ❖ **Canadá:** la creación de un Ombudsperson Canadiense para la Responsabilidad Empresarial (CORE) para abordar las denuncias relacionadas con alegados abusos de los derechos humanos que surgen de las operaciones de una compañía canadiense en el extranjero, así como un Órgano Asesor multisectorial sobre la Conducta Empresarial Responsable<sup>246</sup>.
- ❖ **Colombia:** la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia singularmente rica y progresista sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, en particular, sobre el derecho al consentimiento previo, libre e informado y su compatibilidad con lo señalado por la Corte IDH en el *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*<sup>247</sup>. En efecto, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que “si bien el deber general del Estado en materia de consulta previa consiste en asegurar una participación activa y efectiva de las comunidades con el objeto de obtener su consentimiento, cuando la medida representa una afectación intensa del derecho al territorio colectivo,

<sup>243</sup> Ibid, pág. 187, párr. 14.

<sup>244</sup> Ibid, 31 diciembre 2015, pág. 188, párr. 15.

<sup>245</sup> Ibid, 31 diciembre 2015, pág. 188, párr. 16.

<sup>246</sup> CIDH. Comunicado de Prensa 20/18, “CIDH celebra creación de Ombudsperson en Canadá para supervisión de empresas canadienses que operan en el extranjero”, 6 de febrero de 2018.

<sup>247</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, párr. 134.

es obligatoria la obtención del consentimiento de la comunidad previa la implantación de la medida, política, plan o proyecto”<sup>248</sup>.

## 2. Informes de país

221. De manera paralela al monitoreo permanente que la Comisión realiza sobre temáticas y grupos históricamente discriminados, la CIDH da seguimiento de la situación de derechos humanos que guardan cada uno de los Estados Miembros de la OEA.
222. En dicha labor, son pieza importante las solicitudes de información que se hacen a los Estados Miembros, las visitas de trabajo, las audiencias, los comunicados de prensa, los cuestionarios y las visitas in loco que se llevan a cabo con la anuencia del Estado en cuestión. Estas últimas, con fundamento en el artículo 18(g) del Estatuto de la CIDH<sup>249</sup>.
223. Con respecto a las visitas *in loco*, las mismas se realizan a partir de la invitación del propio Estado a la CIDH, con el objetivo de observar la situación de los derechos humanos en el país. Durante ellas, la delegación de la CIDH – integrada regularmente, tanto por Comisionadas y Comisionados, como por integrantes de la Secretaría Ejecutiva– se entrevista con autoridades de los distintos niveles de gobierno, integrantes de la sociedad civil y presuntas víctimas. A partir de ello, se analiza y sistematiza, valida y fortalece la información a partir de las distintas visitas que las relatorías han llevado a cabo y el monitoreo permanente de la Comisión<sup>250</sup>.
224. De las visitas realizadas, emanan los Informes de país que la Comisión publica y que analizan la situación de derechos humanos del referido país para luego avanzar en la formulación de recomendaciones pertinentes. Como se señaló previamente, el proyecto de informe es enviado al Estado para sus observaciones y que en los años posteriores, la Comisión da seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas a través del Capítulo V de su Informe Anual.
225. A continuación se presentan algunos ejemplos sobre temas específicos en los que la Comisión ha recomendado la implementación de políticas públicas; o

---

<sup>248</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, (Supra nota 144), pág. 102.

<sup>249</sup> CIDH. Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución No. 447 OCTUBRE DE 1979 (Bolivia). Consultada el 18 de julio de 2017

<sup>250</sup> Los informes de país que la CIDH ha publicado pueden ser encontrados aquí.

bien, en los que las recomendaciones de la Comisión han derivado en la creación o modificación de una política pública.

226. Cabe destacar que a diferencia de los informes temáticos, es natural que los informes de país cubran una amplia variedad de temas y de derechos. La selección de temas para este informe no necesariamente significa una priorización de un derecho o población sobre la otra; únicamente se han seleccionado para ejemplificar el rol de la Comisión en la materia.

## EJEMPLO 1

### COLOMBIA

#### A. Resumen de la situación

La CIDH publicó el informe *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia* en 2013, lo cual aborda la situación de los derechos humanos en Colombia, en particular, la evolución del conflicto armado interno a lo largo de más de cinco décadas y su impacto en la protección, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio colombiano<sup>251</sup>.

#### B. Recomendaciones de la CIDH

En relación a mecanismos de reparación:

Recomendación 3. Garantice, en la práctica, la implementación del enfoque diferencial para mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, defensoras y defensores de derechos humanos, entre otros<sup>252</sup>.

Recomendación 4. Garantice la efectiva participación de las víctimas en las instancias previstas en la Ley 1448, y tome en cuenta sus expectativas, al momento de definir las medidas de reparación pertinentes<sup>253</sup>.

<sup>251</sup> CIDH. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/13, 31 diciembre 2013, pág. 11, párr. 1.

<sup>252</sup> CIDH. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/13, 31 diciembre 2013, pág. 220, párr. 532.

<sup>253</sup> CIDH. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/13, 31 diciembre 2013, pág. 220, párr. 532.

### C. Medidas de seguimiento

- ❖ La implementación por parte de instituciones del Estado de diversas acciones, estrategias, modelos y lineamientos con enfoque diferencial de género, de discapacidad, LGBT y étnico<sup>254</sup>.
- ❖ El fortalecimiento y capacitación del Ministerio Público sobre el Protocolo de Participación Efectiva, y el balance de gestión y fortalecimiento de las mesas de participación departamentales, entre otras estrategias implementadas para una participación más efectiva en los procesos de reparación de las víctimas que son mujeres, de pueblos indígenas, personas afrodescendientes, y niños niñas y adolescentes<sup>255</sup>.
- ❖ En el marco de la Política Pública de Víctimas, la implementación de la estrategia de nuevos mandatarios que busca brindar a los mandatarios salientes de las administraciones departamentales y municipales orientaciones para que, en sus informes de gestión, tanto Alcaldías como Gobernaciones, y en sus Planes de Desarrollo, se incluya la incorporación del enfoque étnico y diferencial, con talleres de capacitación<sup>256</sup>.
- ❖ La implementación de diversas campañas en contra de la discriminación y el racismo, así como planes de capacitación para servidores públicos, operadores de justicia y ciudadanía en general y planes regionales de encuentros para que la sociedad se sensibilice sobre la diversidad cultural y étnica del país<sup>257</sup>.

<sup>254</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, pág. 756, párr. 154.

<sup>255</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, pág. 756, párr. 154.

<sup>256</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, pág. 748, párr. 200.

<sup>257</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, pág. 767, párr. 212.

## EJEMPLO 2

### MÉXICO

#### A. Resumen de la situación

La CIDH publicó el informe *Situación de los derechos humanos en México* en 2015, lo cual aborda la situación de los derechos humanos en México, con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país como las personas LGBT<sup>258</sup>.

#### B. Recomendaciones de la CIDH

En relación a las personas LGBT:

Recomendación 3. Adoptar medidas necesarias en materia de prevención de la violencia, incluyendo medidas legislativas y en políticas públicas en miras hacia la erradicación de la discriminación social que existe hacia personas LGBT, la cual potencia y refuerza la violencia basada en prejuicio<sup>259</sup>.

#### C. Medidas de seguimiento

- ❖ 32 entidades federativas tienen legislaciones que reconocen la no discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y 26 entidades federativas prevén el delito de discriminación por odio a causa de orientación sexual, identidad de género o por modificaciones corporales<sup>260</sup>.
- ❖ La adopción del Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las Personas Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénico e Intersexual y Guías de Atención Específicas, documentos que tratan de las particularidades de la protección que necesitan los diferentes grupos LGBTI en su atención médica<sup>261</sup>.

<sup>258</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44/15, 31 diciembre 2015, pág. 11, párr. 1.

<sup>259</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44/15, 31 diciembre 2015, pág. 236.

<sup>260</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación derechos humanos en México, pág. 836, párr. 140.

<sup>261</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación derechos humanos en México, pág. 836, párr. 140.

- ❖ La creación por parte de la Procuraduría General de la República de una Estrategia de atención a población lesbiana, gay, bisexual, trans e intersexual<sup>262</sup>.
- ❖ El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) emitió una resolución en materia de seguridad social, donde se aborda el derecho a obtener pensión por viudez en los matrimonios de personas del mismo sexo<sup>263</sup>.
- ❖ CONAPRED realizó los estudios Condiciones de vida y experiencias de discriminación de las poblaciones trans en México y Estudio cualitativo para conocer las condiciones de vida de las personas intersexuales en México, a fin de concentrar diagnósticos en la materia<sup>264</sup>.
- ❖ La Secretaría de Salud publicó, el 24 de junio de 2017, el Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las personas Lésbica, Gay, Bisexual, Trans e Intersexual (LGBTI) y 4 guías de atención relacionadas<sup>265</sup>.
- ❖ La realización de campañas de difusión para contrarrestar los discursos y expresiones de odio, así como para posicionar los valores de la diversidad humana y la inclusión en contra de la discriminación<sup>266</sup>.
- ❖ CONAPRED y la Comisión Nacional de Derechos Humanos desarrollaron una Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género (ENDOSIG), la cual busca recopilar opiniones, percepciones y datos sobre las experiencias de discriminación, exclusión y violencia que enfrentan las personas LGBTI en México<sup>267</sup>.

<sup>262</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación derechos humanos en México, pág. 836, párr. 140.

<sup>263</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación derechos humanos en México, pág. 836, párr. 141.

<sup>264</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación derechos humanos en México, pág. 836, párr. 141.

<sup>265</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación derechos humanos en México, pág. 837, párr. 142.

<sup>266</sup> CIDH. Informe Anual 2017, Capítulo V Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación derechos humanos en México, pág. 837, párr. 143.

<sup>267</sup> CIDH. [Comunicado de Prensa 87/18, "CIDH saluda el Desarrollo de la Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género realizada por México"](#), 23 de abril de 2018.

## EJEMPLO 3

### GUATEMALA

#### A. Resumen de la situación

La CIDH publicó el informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión en 2015*, lo cual aborda la situación de los derechos humanos en Guatemala, así como una serie de desafíos estructurales en materia de acceso a la justicia e impunidad, seguridad ciudadana, marginación y discriminación que han afectado en forma severa los derechos humanos de sus habitantes<sup>268</sup>.

#### B. Recomendaciones de la CIDH

En relación a la situación de violencia e inseguridad:

Recomendación 4. Elaborar políticas públicas de carácter preventivo, con fundamento en las causas de la violencia y de los altos niveles de criminalidad, con el objeto de reducir en forma sustancial la criminalidad, y asegurar a las guatemaltecas y los guatemaltecos vivir en un país libre de violencia<sup>269</sup>.

#### C. Medidas de seguimiento

La presentación, en abril de 2016, de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035, cuya finalidad es reducir la criminalidad y la violencia por medio de reformas a lo largo de cuatro ejes: prevención, investigación, sanción y reinserción<sup>270</sup>.

La adopción de varias acciones para prevenir la delincuencia, como implementar la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034; desarrollar mecanismos de alerta temprana y monitoreo de conflictos sociales; enmendar leyes y normas con el fin de fortalecer la ética pública y la independencia judicial; establecer mecanismos integrales y coordinados de atención a las víctimas, prestando especial atención a aquellas que formen parte de grupos particularmente vulnerables; llevar a cabo campañas públicas para promover una cultura de convivencia pacífica y reducir el sexismo,

<sup>268</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, OEA/Ser.L/V/II.Doc.43/15, 31 diciembre 2015, pág. 11, párr. 1.

<sup>269</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, OEA/Ser.L/V/II.Doc.43/15, 31 diciembre 2015, pág. 224; CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, pág. 820.

<sup>270</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, pág. 822, párr. 32.

el racismo y la discriminación; promover una cultura de denuncia de actos de corrupción, y diseñar mecanismos de atención urgente para evitar linchamientos<sup>271</sup>.

La existencia de 10 políticas públicas vigentes que incluyen entre sus objetivos la prevención y reducción de la violencia y la inseguridad<sup>272</sup>.

227. Para concluir este capítulo, la CIDH quisiera resaltar que el impacto en materia de políticas públicas que ha tenido el trabajo desarrollado a través de los distintos mecanismos de promoción y protección de derechos humanos se verá enriquecido a partir de los lineamientos que en este informe se presentan y de la voluntad manifestada por los Estados Miembros de contar con la asistencia técnica de esta Comisión para la formulación de sus políticas públicas y el fortalecimiento institucional.

---

<sup>271</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, pág. 822, párr. 32.

<sup>272</sup> CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, pág. 822, párr. 32.



CAPÍTULO 5  
CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

228. Desde el inicio de su funcionamiento y en la ejecución de su mandato, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha incorporado en su trabajo el monitoreo, seguimiento y fortalecimiento de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en los Estados del continente. Lo anterior con la finalidad de asistirles en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia y para cumplir con su mandato de prevenir violaciones de derechos humanos.
229. La CIDH en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 106 de la Carta OEA y el artículo 41 de la Convención Americana de brindar asistencia técnica a los Estados, así como en virtud de los intereses expresados por los Estados Miembros y por las organizaciones sociales, pretende ofrecer un instrumento que, fundado en los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, guíe la actuación estatal y el trabajo de esta Comisión a futuro.
230. En ese sentido, con base en el trabajo histórico de la Comisión en materia de promoción y protección, los estándares interamericanos, las recomendaciones efectuadas en el marco de los distintos mecanismos de la CIDH, y la evolución que el derecho internacional de los derechos humanos ha tenido a lo largo de los últimos años, la CIDH presentó en este informe una noción actualizada de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
231. La CIDH entiende que “una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad”.
232. En función de dicha noción y del marco conceptual presentado en este informe, la Comisión orientará su trabajo en el ámbito de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, con la finalidad de contribuir

con los Estados de manera proactiva para generar impactos estructurales en la prevención y no repetición de violaciones de derechos humanos.

233. Esta iniciativa se funda en el convencimiento de la CIDH de las políticas públicas como instrumentos con capacidad de transformación social y en los derechos humanos como el eje y objetivo central de la actuación del Estado.
234. En ese sentido, este informe procura brindar una herramienta efectiva para quienes tienen a su cargo la planificación, formulación, implementación y monitoreo o evaluación de políticas públicas. Sin pretender constituirse en una receta acabada, la aspiración de la CIDH es ofrecer un instrumento que pueda orientar la reflexión a lo largo de las distintas etapas del ciclo de una política pública.
235. La CIDH está convencida del importante rol que el Sistema Interamericano ejerce en la transformación de las causas estructurales que provocan, profundizan y alientan la vulneración de derechos fundamentales y las situaciones de desigualdad. Así, a través del fortalecimiento de las institucionalidades estatales y del impulso de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es posible avanzar en una agenda de prevención y de transformación social.
236. Para ello, la CIDH pone a disposición de los Estados, las organizaciones de la sociedad y otros actores interesados este documento que analiza los estándares del Sistema interamericano a la luz del proceso de formulación de las políticas, avanza en un marco conceptual que fortalecerá la actuación estatal y el trabajo que la Comisión lleva adelante en esta materia, y presenta el impacto que el rol de esta Comisión ha tenido en la promoción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
237. Por último, la CIDH reitera su voluntad y disposición para brindar asistencia técnica a los Estados, los organismos regionales, las organizaciones sociales y otras instituciones para el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento y respeto de los derechos humanos en las Américas con base en los estándares interamericanos aquí identificados y en función de aquellos relativos a las diversas temáticas objeto de la intervención estatal.