

**LAS MEDIDAS PROVISIONALES PARA COLOMBIA: ENTRE EL
CUMPLIMIENTO Y LA EFICACIA**

LILIANA GUZMÁN LOZANO

Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público

Directora: Dra. Paola Andrea Acosta Alvarado

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA**

2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS
EN DERECHO PÚBLICO

Rector: **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

Secretaria General: **Dra. Martha Hinestrosa Rey**

Decana Facultad de Derecho: **Dra. Adriana Zapata Giraldo**

**Directora del Departamento
Derecho Constitucional** **Dra. Magdalena Correa Henao**

Directora de Trabajo de Grado: **Dra. Paola Andrea Acosta Alvarado**

Examinadora: **Dra. María Camila Medina García**

Provisional measures for Colombia: between compliance and effectiveness

Liliana Guzmán Lozano*

Resumen: Desde la óptica de protección de los derechos humanos en el nivel interamericano, este artículo pretende mostrar que pueden resultar más trascendentales las medidas provisionales que las sentencias de reparación. Esto se debe a su vocación tutelar y a su impacto expansivo hacia un Estado democrático de Derecho. No obstante, entre el cumplimiento y la eficacia de las medidas tutelares que dicta la Corte IDH, se transita un recorrido, a veces pendular, en el que el SIDH debe ponderar entre la debida diligencia, el efecto útil, el principio de complementariedad y el de subsidiariedad. Como resultado de ese ejercicio tenemos que el cumplimiento no es binario, sino que tiene matices.

Palabras claves: Medidas provisionales tutelares, cumplimiento, eficacia, principio de complementariedad, efecto útil e impacto

Sumario: Introducción. 1. ¿Cómo ve la Corte IDH el cumplimiento? 2. Generalidades de las medidas provisionales ordenadas respecto de Colombia en el periodo de 1994 a 2019. 2.1 Casos de víctimas, representantes de víctimas y testigos ante el SIDH. 2.1.1 Caso Caballero Delgado y Santana (16 años) (Cumplimiento total). 2.1.2 Caso 19 Comerciantes (vigente 16 años) (cumplimiento parcial). 2.1.3 Caso Gutiérrez Soler (7 años) (Cumplimiento total). 2.1.4 Caso Masacre de Mapiripán (6 años) (incumplidas). 2.2 Casos de defensores de Derechos Humanos. 2.2.1 Asunto Giraldo Cardona (19 años) (cumplimiento parcial). 2.2.2 Asunto Álvarez y otros (22 años) (cumplimiento parcial y vigente). 2.2.3 Asunto Mery Naranjo y otros (14 años y vigente). 2.2.4 Asunto Danilo Rueda (6 años y vigente). 2.3 Grupos de personas o miembros de comunidades. 2.3.1 Asunto Clemente Teherán y otros (5 años) (cumplimiento total). 2.3.2 Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó (20 años) (vigente e incumplidas). 2.3.3 Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó (cumplimiento parcial) (10 años). 2.3.4 Asunto Pueblo Indígena Kankuamo (7 años) (cumplimiento parcial). 2.4 ¿Se cumplen o no las medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH para Colombia? 3. Estándar de cumplimiento para la Corte IDH. Conclusiones Generales y Recomendaciones Finales. Bibliografía.

*Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Constitucional. Línea de Investigación en Derecho Público Internacional. Asesora: Dra. Paola Andrea Acosta Alvarado. Bogotá D.C., 16 de enero de 2021.

Introducción

Con la firma y ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹ (CADH), la protección judicial de los derechos fundamentales existe en dos niveles. Por un lado, está la protección nacional, que se da de forma principal en cabeza de los jueces y ciertas autoridades administrativas; y por el otro, la internacional, que procede ante la ineficacia de la respuesta estatal y a la cual se puede recurrir de modo subsidiario a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En la actualidad los dos escenarios no solo se complementan², sino que han evolucionado al punto de dialogar y reconocer que tienen un objetivo común, cuyo logro depende de su correcta articulación³.

En el escenario que nos incumbe, el análisis de este artículo se dirigirá hacia la labor desarrollada por la Corte Interamericana (en adelante Corte IDH)⁴. Esto se debe a que según lo establecido en la Convención, esta instancia a través de sus competencias, cumple una real labor de protección de los individuos y sus derechos, constituyéndose en la piedra angular del Sistema⁵.

En el ámbito de protección y desarrollo de los derechos humanos a nivel regional, la Corte IDH además de las funciones consultiva y contenciosa, tiene por mandato de la CADH y a petición de los particulares o de la Comisión (CIDH), la competencia para decretar medidas provisionales. Las medidas se pueden ordenar independientemente de que el caso esté o no en trámite ante el sistema o se haya dictado la sentencia de fondo⁶, siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de extrema gravedad, urgencia y de la necesidad de prevención de daños irreparables a las personas.

¹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, entró en vigor el 18 de julio de 1978, Colombia la ratificó el 28 mayo de 1973 y la incorporó al derecho interno por medio de la Ley 16 de 1972

² El Sistema Interamericano de protección se rige por el principio de subsidiariedad. Por tanto, actúa ante la inexistencia o ineficacia de los mecanismos estatales. En el párrafo 2 del preámbulo de la CIDH se especifica que la salvaguarda internacional es “coadyuvante y complementaria” de los ordenamientos nacionales.

³ ACOSTA ALVARADO, P. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. XX

⁴ En cuanto al diseño del sistema regional de salvaguarda de los derechos fundamentales o red de protección: a nivel de los Estados actúa de forma principal la administración de justicia (jueces), aunque las autoridades administrativas también tienen deberes al respecto. En el plano internacional, existen las instancias que han sido creadas por las organizaciones internacionales. Para efectos de este trabajo, se tendrá en cuenta en el caso de nuestro continente –de alcance regional-, que la OEA ha creado como instancias de dicho nivel, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el órgano propiamente judicial, la Corte IDH. Se piensa como un sistema porque “[E]l diálogo motivado por el contexto, el marco normativo y las herramientas judiciales desarrolladas en la región dan lugar a la articulación de una red judicial de protección en cuyo seno la Corte IDH, actuando como corte constitucional, funge como piedra angular del proceso de creación de un *ius commune* interamericano”. *Ibid.*, pp. 32 y 33.

⁵ Ver artículos 62, 62 y 63 de la Convención Americana de DD. HH.

⁶ Cuando el asunto o caso se encuentra ante la Comisión Interamericana: sólo este órgano puede presentar la solicitud de medidas a la Corte. Cuando el caso ya ha sido sometido al conocimiento de la Corte: la solicitud puede ser realizada también por las presuntas víctimas o sus representantes. Ante la Corte, las medidas pueden ser adoptadas previo a la emisión de la sentencia o cuando el caso se encuentra en etapa de supervisión de cumplimiento de esta.

El Sistema Interamericano como garante de los derechos humanos, ejerce una función preventiva y otra compensatoria. Cuando lo que está en juego -por el potencial daño que podría ocasionarse o por la continuación de una afectación- es la vida e integridad personal -en su dimensión amplia⁷-, consideramos que la función preventiva que se cumple a través de las medidas provisionales es de mayor relevancia que la compensatoria. Esto se explica en la medida que se trata de salvar vidas, antes que de declarar una responsabilidad y ordenar una compensación en una sentencia.

Justificado entonces el enfoque o la premisa epistemológica el análisis estará concentrado en el modo y alcance de la tarea de supervisión y cumplimiento que la Corte IDH ha realizado respecto de las medidas provisionales ordenadas para Colombia. En este punto vale la pena hacer una aclaración inicial que incide directamente sobre la comprensión del tema que nos incumbe. Si bien, a partir de la lectura de la narrativa de las medidas proferidas en relación con Colombia se confirma que por ser cautelares persiguen la finalidad genérica de preservar la integridad del proceso o de evitar un caso contencioso. Aspecto instrumental que si bien es importante solo lo mencionamos en este trabajo, porque resaltaremos sobre todo, su vocación tutelar⁸. Esto es, que pretenden trascender su naturaleza procesal.

Dada la naturaleza tutelar de las medidas provisionales y de cara a establecer su eficacia, es importante reparar en lo que sucede con su cumplimiento. A ello nos dedicaremos en el presente trabajo. Para lograrlo necesitamos entender cuál es la finalidad que tales medidas persiguen pues establecido el propósito, incluido el ideal (que aquí llamaremos efecto expansivo), podremos estudiar qué se entiende por cumplimiento, cuando se habla de medidas provisionales, y cómo se valora dicha ejecución. Para llevar a cabo este análisis se estudiarán las medidas provisionales dictadas para casos colombianos en el periodo comprendido entre 1994 y 2019.

Una vez expuesto aquello que el Sistema Interamericano entiende por cumplimiento, en la segunda parte de este trabajo se presentarán los casos y asuntos organizados por grupos y en determinado con el propósito de facilitar la comprensión de la lógica y la dinámica de las órdenes. Así mismo, los cambios o ajustes en los criterios de evaluación- De manera tal que, al final, se pueda comprender si existe un estándar y cómo se aplica para decidir si se mantienen o se levantan las disposiciones tutelares.

⁷ En cuanto al derecho a la vida la Corte Interamericana ha establecido: [e]l derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo (...) Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

⁸ “En la teoría procesal, las medidas cautelares son herramientas judiciales que suelen concebirse como instrumentos para asegurar el buen desarrollo del proceso y el cumplimiento de las sentencias. Sin embargo, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) la figura de las medidas cautelares ha venido desarrollando un rol tutelar, que tiene como fin último la protección de los derechos fundamentales.” ACOSTA ALVARADO, P. A. La naturaleza tutelar de las medidas cautelares en la Jurisdicción Especial para la Paz. *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional [En línea]. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Julio-diciembre 2020. Núm. 43, pp. 2-26. [consultado 21 de enero de 2021]. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive>

En clave del cumplimiento, resulta fundamental recordar que las medidas provisionales tienen el propósito básico de proteger personas. Tal aserto, como se verá en el siguiente acápite con el estudio de los casos colombianos presentados por grupos, según ciertas características comunes de los beneficiarios emerge porque en las medidas ordenadas se da especial connotación al propósito de amparar los derechos fundamentales de las partes⁹. En ese entendido, durante la supervisión se verifica que las acciones implementadas sean concertadas y útiles para evitar toda situación que pueda devenir irreversible, en especial para los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal contenidos en la CADH¹⁰. No obstante, a medida que las particularidades de los casos presentados ante la Corte IDH se van tornando complejas y en contexto de conflicto interno armado, las finalidades y desafíos se extienden más allá de los efectos materiales directos sobre los derechos individuales. En ese sentido se podrán advertir órdenes que buscan alcanzar o jalonar logros con potencialidad de transformación social efectiva e impacto en la institucionalidad y en el Estado de Derecho.

Así las cosas, el acatamiento e implementación de una orden de protección puede ser compleja o ir dirigida a diversos niveles o autoridades. De igual forma, acontecimientos sobrevinientes pueden desconcertar el ámbito de las medidas provisionales o su seguimiento. De manera que, el significado y alcance de una medida de protección puede ser diverso y, por ende, difícil de implementar. A lo anterior podríamos añadir complicaciones adicionales, como múltiples derechos amparados y beneficiarios, o acciones gubernamentales que cumplen con el espíritu, pero no con la letra de la medida tutelar; o mandatos que implican el diseño e implementación de una política pública de orden nacional y territorial. En consecuencia, es importante señalar que, en gran medida, en este trabajo no se acude a una comprensión binaria del cumplimiento, sino que se prefiere distinguir entre la implementación nula, parcial y plena (o por grados).

En sentido estricto, las órdenes de protección conllevan obligaciones de medio o de debida diligencia¹¹. En este enfoque, las resoluciones de amparo procuran evitar daños irreparables a los derechos de las personas y prevenir la ocurrencia de violaciones. En consecuencia, su incumplimiento se predica de la no adopción de medidas estructurales, y no solo porque se presenten eventos dañinos específicos. En su dimensión expansiva, las medidas tutelares también pueden allanar el camino para resolver disfuncionalidades internas de nuestro Estado de Derecho y nuestro sistema democrático.

De forma amplía entonces, el estudio a la labor de seguimiento al cumplimiento que desarrolla la Corte IDH permite evidenciar que en la medida que el Estado colombiano cumpla su obligación general de protección y garantía de los derechos humanos, el principio de

⁹ Corte IDH. Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó respecto de Colombia. Resolución Corte IDH del 6 de marzo de 2003. Pár. 6.

¹⁰ DÍAZ GREGO, M. ¿Tomando la justicia cautelar en serio?: Las medidas provisionales en la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos. *Teoría y Realidad Constitucional* [en línea]. España: UNED, 2018. Núm. 42, pp. 425- 451 [consultado el 9 de agosto de 2019]. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/23631>

¹¹ ACOSTA LÓPEZ, J. Y MAYA CALLE, M. El derecho de petición individual en el sistema interamericano de derechos humanos y su relación con las obligaciones que surgen de las medidas interinas y provisionales. *Estudios de Derecho -Estud. Derecho* [en línea]. Medellín. Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Diciembre 2009. Vol. LXVI. N.º 148, pp-16-40. [consultado el 4 de febrero de 2020]. Disponible en <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/view/5204/4529>

subsidiariedad del Sistema Interamericano¹² se hace realidad. Y lo más importante, al resultar eficientes los mandatos tutelares de amparo proferidos por el Sistema Interamericano, los beneficiarios no requerirán demandar la responsabilidad de Colombia.

Siendo así, la aspiración última de la implementación de las medidas, pareciera entonces, que es contribuir a fortalecer el Estado y en concreto, a que las democracias funcionen mejor y a potenciar el Estado de Derecho. Este objetivo lo logra cada país en la medida que asuma mejor su responsabilidad en esta materia y adquiera una estructurada capacidad de acción para proteger a las personas, de manera que, es en este escenario que el Sistema Interamericano se legitima como un instrumento importante y eficaz¹³.

El análisis de las órdenes de protección dispuestas para Colombia en el periodo de 1994 a 2019, que será abordado en la tercera parte, a primera vista permite advertir su incumplimiento por ineficiencia, en parte, por el prolongado tiempo de duración de las medidas “provisionales”. Sin embargo, en la supervisión de su acatamiento, nos parece que se valora más la utilidad y la eficacia de las medidas implementadas según las circunstancias particulares de amenaza o riesgo, que su temporalidad.

A partir de la utilidad y la eficacia, este trabajo pretende poner de presente las complejidades para la observancia de diversas órdenes a causa de múltiples variables internas. Las dificultades que se verán oscilan entre: i) la forma como se asumen las órdenes, pasando por la falta de articulación institucional y de políticas públicas¹⁴; ii) de obstáculos económicos, jurídicos y técnicos; iii) el contexto de conflicto armado interno; y, iv) hasta la falta de voluntad política para implementarlas. Eso sí, sin perder de vista los criterios que la Corte IDH ha ido elaborando bajo la égida de la subsidiariedad y complementariedad del SIDH.

¹² En este sentido, los principios de subsidiariedad y complementariedad en general, según lo ha expresado la Corte IDH, prescriben que los órganos del Sistema Interamericano pueden intervenir en los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes de la Convención Americana solo cuando estos no hayan cumplido dichas obligaciones, o no lo hayan hecho adecuadamente. *A contrario sensu*, corresponde a la Comisión Interamericana y a la Corte abstenerse de intervenir en dichos asuntos cuando los Estados actúen de conformidad con sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos. Ver en: Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó respecto de Colombia. Resolución Corte IDH del 22 de mayo de 2013. Considerando 52.

¹³ El sistema interamericano de DD. HH a diferencia del europeo, que surgió como fruto de un proceso de integración; nació en 1978 en un ambiente regional en el que casi la mitad de los países que lo integraron estaban gobernados por dictaduras. En ese contexto acentuadamente autoritario y de incipiente integración, los derechos humanos eran concebidos como una agenda contra el Estado. Con el paso del tiempo la región latinoamericana convive con reminiscencias de los regímenes autoritarios y, con una cultura de violencia e impunidad. Así mismo, ello se ve reflejado en una precaria tradición de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos. Todo lo dicho a su vez, no permite una interacción adecuada entre democracia, derechos humanos y estado de derecho. Ver en PIOVESAN, F. *La tutela jurisdiccional de los derechos. Del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*. Derechos humanos y diálogo entre jurisdicciones en el contexto latinoamericano. Oñati: Bogdandy Armin Von, Ugartemendia Juan Ignacio, Saiz Arnaiz Alejandro y otros, editores. 2012. Max-Planck Institut - Universitat Pompeu Fabra. pp. 349-373.

¹⁴ Juan Méndez, expresidente de la CIDH, ha expresado que la protección de los derechos humanos es más efectiva cuando los Estados establecen cuerpos destinados a coordinar la política en derechos humanos entre distintas dependencias y organismos. Ver en MÉNDEZ, J. E. Ponencia presentada en la Sesión de Trabajo sobre la Implementación de los Compromisos y los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, *International Justice Project* y CIDH. Washington DC, marzo de 2003.

El cumplimiento y eficacia de las medidas de protección no son pues, una cuestión de absolutos sino de matices. La complejidad y diversidad de las situaciones que se pretenden conjurar o evitar, hacen que la Corte IDH para la supervisión de las órdenes tutelares sopesa entre el criterio de la debida diligencia, del efecto útil y de los principios de subsidiariedad y complementariedad. Por consiguiente, el estándar es variado y depende del asunto del que se trate. De igual forma, juegan un papel importante las aspiraciones que asisten a los beneficiarios y, en alguna medida, la estructura, fortaleza y limitaciones del Sistema Interamericano.

1. ¿Cómo ve la Corte IDH el cumplimiento?

Después de proferida y notificada la resolución que dispone adoptar medidas urgentes de protección, la Corte IDH supervisa su implementación y cumplimiento por parte del Estado en cuestión, sin especificar un plazo durante el cual van a tener vigencia. Por ello, mientras están en vigor, la Corte analiza periódicamente si los requisitos de extrema gravedad y urgencia, junto con la necesidad de evitar daños irreparables a las personas que se evidenciaron *prima facie*, subsisten o no.

La Corte IDH inicia la etapa de supervisión sobre la implementación una vez transcurrido un tiempo prudencial después de comunicadas las medidas ordenadas a los destinatarios y beneficiarios. Lapso que oscila entre dos meses o años, dependiendo de la clase de protección dispuesta, de las circunstancias y necesidades que se presentan durante la vigencia en los informes y de las observaciones de las partes. Para valorar la necesidad de su mantenimiento, evalúa con mayor rigor si persisten los requisitos tenidos en cuenta para decretarlas. En cada evento, la Corte realiza un examen de los hechos que han acaecido durante la vigencia, y pondera si persiste el riesgo para el goce y ejercicio de los derechos fundamentales que se dispuso proteger.

Para establecer si las ordenes se mantienen, se amplían o, si por el contrario, se levantan, la Corte tiene en cuenta la naturaleza de las medidas provisionales. Es decir: su carácter excepcional; que son dictadas en función de las necesidades de protección y, que una vez decretadas, deben mantenerse siempre y cuando subsistan los requisitos básicos para ordenarlas. De igual forma, valora que las nuevas circunstancias presentadas por los beneficiarios o la Comisión tengan relación directa con los hechos que motivaron su otorgamiento.

Para tal efecto, por un procedimiento escrito: i) requiere al Estado para que dentro de un plazo determinado informe sobre las medidas implementadas; ii) remite a los beneficiarios de las medidas o a sus representantes la información recibida para que expongan observaciones relevantes en relación con los informes del Estado; iii) solicita a la Comisión Interamericana que allegue sus observaciones respecto de lo informado por el Estado y las observaciones de los beneficiarios y, iv) considerando lo expuesto por las partes determina el nivel de cumplimiento o si requiere más información sobre las acciones desplegadas por las autoridades nacionales y los efectos generados con estas. En algunos eventos, cuando el Tribunal lo estima conveniente, los informes y observaciones se reciben en audiencias, que pueden ser públicas o privadas¹⁵.

¹⁵ Según el artículo 27 del Reglamento Interno de la Corte IDH de 2009: [...] // [...]

Importa resaltar que la labor de monitoreo a sus órdenes, que desarrolla la Corte IDH, ha ido evolucionando desde el 2004 pasando de los informes, a las audiencias en el 2009, y actualmente a las visitas al territorio. Tal desarrollo muestra la implementación de un proceso de diálogo en el que las autoridades estatales, los beneficiarios de las medidas y los jueces interactúan. En las audiencias el Tribunal insta la creación y puesta en marcha de políticas o acciones por parte del Estado, que ayuden a superar la situación de vulneración derechos fundamentales o a evitar retrocesos en su protección.

Es así como, desde hace unos años, durante el desarrollo de las audiencias mencionadas, el Tribunal asume un rol conciliador. Entre otras medidas, sugiere algunas alternativas de solución, “llama la atención frente a incumplimientos marcados de falta de voluntad, promueve el planteamiento de cronogramas de cumplimiento a trabajar entre todos los involucrados e incluso, pone a disposición sus instalaciones, y toma cualquier determinación que considere conveniente para coadyuvar con el proceso.”¹⁶ Verbigracia, puede ordenar las diligencias que se requieran, como visitas al territorio para verificar las acciones que está tomando el Estado.

Este método de supervisión ha sido considerado como una forma de intervención judicial dialógica. La razón es porque puede coadyuvar a mejorar la implementación por su impacto, en la medida que desata procesos deliberativos y colaborativos entre los destinatarios y beneficiarios de las órdenes, en los que se evalúa el estado del cumplimiento, los obstáculos y la mejor forma de avanzar hacia la eficacia¹⁷.

Una vez que el Tribunal cuenta con la información de las partes, puede apreciar si hubo acatamiento de lo resuelto y, en ese orden, orientar las acciones del Estado para el logro del fin propuesto. Después, la Corte en desarrollo de la obligación de informar a la Asamblea General

7. La supervisión de las medidas urgentes o provisionales ordenadas se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de los beneficiarios de dichas medidas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de los beneficiarios de las medidas o sus representantes.

8. En las circunstancias que estime pertinente, la Corte podrá requerir de otras fuentes de información datos relevantes sobre el asunto, que permitan apreciar la gravedad y urgencia de la situación y la eficacia de las medidas. Para los mismos efectos, podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.

9. La Corte, o su Presidencia si ésta no estuviere reunida, podrá convocar a la Comisión, a los beneficiarios de las medidas, o sus representantes, y al Estado a una audiencia pública o privada sobre las medidas provisionales.

10. La Corte incluirá en su informe anual a la Asamblea General una relación de las medidas provisionales que haya ordenado en el período del informe y, cuando dichas medidas no hayan sido debidamente ejecutadas, formulará las recomendaciones que estime pertinentes.

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes [en línea]. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, C.R.: Corte IDH, 2018. [consultado el 3 de febrero de 2020]. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>

¹⁷ RODRIGUEZ GARAVITO, C. Y KAUFFMAN, C. De las Órdenes a la Práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En: Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad: Dejusticia: Bogotá, 2015, pp. 276-317. ISBN 978-958-58858-6-8

de la OEA, elabora un reporte anual sobre el estado de cumplimiento y el progreso de los casos que se tramitan ante ella.

De lo expuesto se puede concluir que en materia de seguimiento, el papel proactivo de los órganos del Sistema Interamericano ha ido en aumento. Así por ejemplo, en el año 2016 por primera vez se realizó una diligencia probatoria que consistió en una visita a un centro penitenciario en Brasil para observar la implementación de las medidas provisionales, acción que se repitió en 2017 y en 2018¹⁸. Sin embargo, estos avances en cuanto al seguimiento a la implementación y eficacia de los amparos, no podrán ser más constantes y sustanciales si el SIDH no cuenta con suficientes recursos para continuarlos.

De igual forma que, con el procedimiento expuesto, la Corte procura garantizar antes de cualquier determinación, un contradictorio en el que las partes comprometidas le aporten todos los elementos de juicio necesarios para valorar la eficacia y cumplimiento de las órdenes de protección. A su vez, la implementación efectiva de sus decisiones reafirma la razón de ser del SIDH, pues se tornan fundamentales para su vigencia y eficacia¹⁹. De otra parte, si se genera diálogo, concertación y confianza entre los destinatarios y beneficiarios de las medidas, se logra un nivel de protección que incidirá para que las personas acudan menos al Sistema, esto produciría lo que se denomina, un círculo virtuoso²⁰.

Con el estudio de la supervisión al cumplimiento que se abordará, se podrá evidenciar que la Corte IDH ha ido decantando un estándar variado al respecto, y que este obedece más a su vocación tutelar. Para ello, aunque busca la eficacia, también atiende la aspiración transformadora. En ese ámbito, no es suficiente que el Estado colombiano acredite que implementó dispositivos de protección para los beneficiarios, pues si con los informes se infiere que subsisten las condiciones de grave riesgo para los derechos fundamentales amparados, las medidas no se levantan y hasta se pueden ampliar. De ahí que se afirme que, en la observancia de las órdenes tutelares, el Tribunal Interamericano si bien valora las herramientas ejecutadas, le da mayor acento a la concreción de acciones puntuales o a las políticas estructurales que puedan ayudar a superar la causa de las amenazas²¹.

¹⁸ Ver en http://www.oas.org/es/centro_informacion/informe_anual.asp

¹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Op. Cit. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>

²⁰ “El círculo es virtuoso no solo porque existe un reforzamiento mutuo de la legitimidad de la acción para proteger los derechos humanos por parte de los órganos nacionales e interamericanos sino porque redundan en lo que más interesa: la garantía efectiva de las promesas más caras que se han hecho a quienes tocan todas las puertas (nacionales e interamericanas) en aras de intentar hallar la protección de sus derechos humanos.” ROA ROA, JORGE ERNESTO. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y el círculo virtuoso de ampliación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. [En línea]. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 31 de mayo de 2019. [Consulta: 15 de enero de 2021]. Disponible en: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/10430-2/>

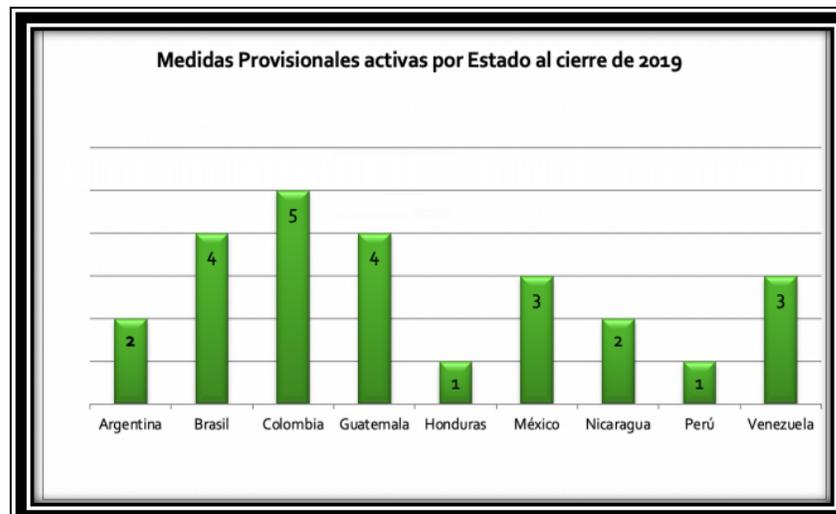
²¹ Cfr. Corte IDH., Asunto Álvarez y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución del 8 de febrero de 2008, considerandos 20 a 32; Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución del 18 de junio de 2002, considerandos 3-7 y Resolución del 5 de febrero de 2018, considerandos 13-19; Asunto del pueblo indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia del 30 de enero de 2007, considerandos 10-13; Asunto de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución del 6 de marzo de 2003, considerandos 10-12; Asunto Giraldo Cardona y otros, Medidas Provisionales respecto de Colombia.

En suma, el cumplimiento no se entiende en términos de temporalidad ni – como ya se dijo- sólo respecto de la ejecución de acciones concretas en cada caso, o de la puesta en marcha de medidas. Por esta razón, la Corte IDH durante la supervisión de las órdenes de protección, en especial en las audiencias, busca en primer lugar, de forma dialógica y gradual, balancear los objetivos y la naturaleza de cada medida dispuesta. Porque cada una tiene su lógica. En segundo término, jalonar cambios que hagan realidad su vocación tutelar y evitar con ello, retrocesos en la garantía de los derechos humanos. Lo que significa que las órdenes de protección parezcan eficientes para superar la situación estructural de debilidad de la acción del Estado, por la que se precisó acudir al sistema interamericano.

2. Generalidades de las medidas provisionales ordenadas respecto de Colombia en el periodo de 1994 a 2019

La Convención Americana en su artículo 63.2 otorga un amplio margen de discrecionalidad a la Corte para “tomar [todas] las medidas provisionales que considere pertinentes”. De ahí la variedad de contenido de estas, bajo el presupuesto de que sean adecuadas para salvaguardar los derechos convencionales de daños irreparables.

Según el informe anual rendido en 2020 por la Corte IDH, a diciembre de 2019 existían veinticinco (25) medidas provisionales bajo supervisión, de las cuales cinco (5) eran de Colombia. Las órdenes vigentes corresponden a los Casos y Asuntos de: 19 Comerciantes, Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Álvarez y otros, Danilo Rueda y Mery Naranjo y otros²². Del citado informe se desprende que Colombia es el país que tiene más amparos pendientes de su cumplimiento, tal y como se ve en el cuadro que se presenta a continuación:

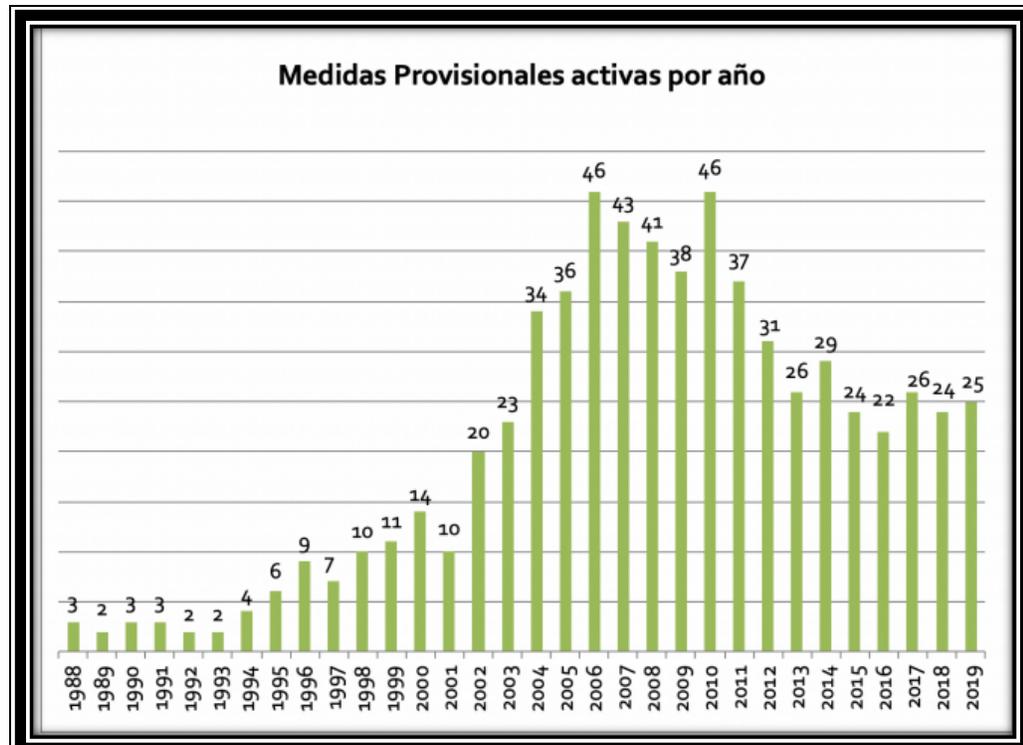


Fuente: Corte IDH. Informe anual 2019.

Resolución del 2 de febrero de 2010, considerandos 35-40; y Asunto Danilo Rueda. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución del 14 de noviembre de 2017, considerando 15.

²² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Op. Cit. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2019/espanol.pdf>

Aunque desde 2010 la Corte IDH ha venido disminuyendo la cantidad de asuntos de medidas en proceso de supervisión en general para todos los países, la cantidad promedio de casos con medidas pendientes de supervisión desde 2013 se mantiene en una media de 25.



Fuente: Corte Interamericana de DD HH. Informe anual 2019.

Los datos estadísticos de la Corte nos muestran que en el lapso entre 1994 a 2019, de 624 resoluciones de medidas provisionales proferidas, 114 corresponden a asuntos o casos de nuestro país. Se destaca que la mayoría de asuntos –ocho de trece- con órdenes de protección no estaban siendo conocidos por el Tribunal Interamericano bajo su competencia contenciosa. También que entre 2014 y 2019, según los informes anuales, Colombia es el país que más disposiciones tutelares tiene pendientes de supervisión y cumplimiento (de 7 a 5), con un promedio anual de 5²³. De ahí la importancia que en este trabajo se da a la vocación tutelar, por cuanto resulta más importante para los derechos fundamentales proteger que reparar.

Ahora bien, a continuación, se presentará una síntesis desde el seguimiento sobre las medidas provisionales ordenadas en casos contra Colombia entre 1994 y 2019. Se analizarán por grupos, de acuerdo con las características y condiciones de los beneficiarios y los derechos fundamentales involucrados. Para la clasificación acudimos a los criterios de sistematización de la información sobre medidas provisionales que utiliza la Corte IDH²⁴, es decir, teniendo en cuenta características, condiciones o calidades de las personas que se pretende proteger, en conjunto con el o los derechos a garantizar a esos beneficiarios.

²³ Los datos pueden ser consultado en <http://www.corteidh.or.cr/informe-anual.cfm>

²⁴ Ver en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/Sistematizacion.pdf>

La protección judicial de los derechos humanos a nivel interamericano ha propiciado que el sistema más que pronunciarse sobre amenazas, riesgos graves o violaciones concretas e individuales a derechos fundamentales, propenda por abordar e influir en las causas de los hechos victimizantes con el propósito de jalonar soluciones justas. A partir del estudio del segundo grupo de medidas sobre defensores de derechos humanos, se observa que la protección se extiende a derechos de colectividades humanas, a la actividad que desarrollan ciertas organizaciones y comunidades y, con ello, al Estado Democrático de Derecho. En ese contexto se verá cómo la Corte IDH al evidenciar que existen razones estructurales que de modo sistemático producen un déficit de los derechos humanos, considera que no es suficiente atender los casos de forma individual para darle efectividad a la Convención. En consecuencia, se encuentra que las órdenes expedidas exceden el marco de los peticionarios, y se tornan complejas, pues proponen que el Estado diseñe políticas que ayuden a resolver el problema generalizado que se ha detectado. Circunstancia que también podría explicar el por qué las medidas de protección se prolongan en el tiempo.

Precisamente en esas coordenadas de potencialidad expansiva de las órdenes de protección de derechos humanos que decreta la Corte IDH se inscriben las denominadas “sentencias estructurales” o “macro sentencias”. Por su efecto de irradiación a otros ámbitos. Se llaman así, precisamente, porque a través de ellas, los jueces luego de verificar que existen causas estructurales que generan vulneraciones sistemáticas de los derechos humanos, y de algunas manera, un sistema democrático deficiente, procuran aportar herramientas para subsanar la problemática detectada²⁵. De allí que, como sucede con las decisiones del Corte IDH, en especial con las resoluciones que disponen medidas provisionales, el proceso no termina cuando se profiere la orden de protección, sino que continúa con el seguimiento al cumplimiento. Más aun, puede extenderse después de emitida la sentencia de fondo en los casos contenciosos.

El orden y la clasificación entonces, fueron escogidos porque permiten apreciar que en principio el Tribunal otorgó medidas provisionales en términos muy genéricos y simples, pero de acuerdo a los casos, fue adecuando la clase y alcance de estas. Al tiempo que los grupos se fueron volviendo más complejos y con ello los derechos comprometidos, la Corte amplió el contenido de las órdenes. De igual forma, ante las disfuncionalidades internas de Colombia, el Tribunal empezó a disponer medidas concretas y acordes con las circunstancias especiales de cada asunto y con el contexto específico de nuestro país (conflicto armado interno, desapariciones, desplazamiento, despojo, falta de garantías para los defensores de derechos humanos, etc.). Todo lo cual significó mayores dificultades en su cumplimiento y, mucho más en su eficacia.

En la supervisión de cumplimiento a los asuntos que conforman el segundo grupo se aprecian mandatos que buscan generar a nivel interno respuestas a problemas sustanciales de nuestro país. Otros mandatos de protección buscan impactar y generar transformación en cuanto a la necesidad de garantizar el desarrollo de la labor de los defensores de derechos humanos y líderes comunales. De igual forma, se destacan unas que pretenden soluciones en relación con el despojo, el desplazamiento y los derechos colectivos de comunidades indígenas.

²⁵ OSUNA, N. *La protección de los derechos sociales. Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales Las sentencias estructurales* [en línea]. Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. Bogotá: Víctor Bazán, Christian Steine, editores. 2015. [consultado el 14 de septiembre de 2020], pp. 91-116. ISBN: 978-958-58530-6-5. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/li_bros/10/4504/24.pdf

El propósito del presente capítulo, se recuerda, es denotar los criterios de cumplimiento que el Tribunal ha ido elaborando también de acuerdo con la lógica y los retos que supone cada grupo. En esa perspectiva, en el siguiente apartado se observa cómo la Corte IDH va pasando de órdenes simples a unas cada vez más complejas de implementar, lo que conlleva un estándar diferenciado de eficacia y, por ende, una dificultad para alcanzar un total cumplimiento.

La presentación de los casos en los que se decretaron medidas provisionales se iniciará exponiendo los hechos antecedentes, porque tales circunstancias al ser el fundamento de las órdenes permiten evaluar su implementación y eficacia. Adicionalmente, porque ello permite comprender los retos que supone cada uno, y los discernimientos que el Sistema Interamericano asumió para realizar su supervisión.

La clasificación inicia con el grupo que corresponde a las personas vinculadas a casos que se adelantan ante el SIDH. El segundo grupo corresponde a medidas más amplias para proteger el derecho de defender los derechos humanos. El tercero: a grupos o colectivos de personas, siendo esta subclase la que más retos conlleva para la misión tutelar, pues se trata más que garantizar la vida, de mejorar las condiciones de existencia de comunidades inmersas en el contexto de conflicto armado.

2.1 Casos de víctimas, representantes de víctimas y testigos ante el SIDH

Las medidas urgentes y provisionales también pueden ordenarse en la fase de supervisión de cumplimiento de sentencia. Se pueden dictar amparos en esta etapa, siempre que en los antecedentes presentados ante la Corte se demuestre *prima facie* la configuración de una situación de extrema gravedad y urgencia y la inminencia del daño irreparable a las personas que han acudido ante el Sistema Interamericano²⁶.

Es responsabilidad del Estado adoptar medidas de seguridad para proteger a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción. Este deber se torna aún más exigente en relación con las personas que se encuentran vinculadas a procesos ante los órganos de supervisión de la Convención Americana²⁷. Máxime si se trata de víctimas, familiares de víctimas o testigos que rindieron declaración ante la Corte respecto de un caso contencioso.

Para este grupo de beneficiarios de medidas, el propósito principal de las resoluciones estudiadas fue en primer término, la protección de la vida e integridad personal de dichas personas mediante amparos urgentes. De forma secundaria, y atendiendo más a su naturaleza cautelar; que los protegidos pudieran rendir su testimonio sin ningún tipo de coacción o amenaza. De igual forma, que no sufrieran represalia por haber rendido su declaración. Sin embargo, durante la supervisión

²⁶ Véase Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez. Medidas Provisionales. Resolución Corte IDH de 20 de noviembre de 2003, Considerando 10; Caso Bámaca Velásquez. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte IDH de 21 de febrero de 2003, Considerando 10; y Caso de la Comunidad de Mayagba (Sumo) Awas Tingni. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte IDH de 6 de septiembre de 2002, Considerando 9.

²⁷ Véase Caso Bámaca Velásquez. Medidas Provisionales. Resolución Corte IDH de 20 de noviembre de 2003, considerando 6; Caso de Liliana Ortega y otras. Medidas Provisionales. Resolución Corte IDH de 21 de febrero de 2003, considerando 8; y Caso de Luisiana Ríos y otros. Medidas Provisionales. Resolución Corte IDH de 20 de febrero de 2003, considerando 8.

del cumplimiento, para ratificar las medidas dispuestas, se tuvo en cuenta que las personas protegidas, incluso tiempo después de haber dado sus testimonios, algunas de ellas manifestaron haber sido amenazados y, por ende, tener temor de ser víctimas de intimidaciones o ataques por haberlo hecho.

En estos casos en general, se dispuso adoptar todas las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los beneficiarios y sus familiares. La supervisión de las órdenes dispuestas se realizó buscando constatar que de forma concertada se hubiera facilitado a los amparados un esquema de protección acorde a las necesidades de cada uno y, por supuesto, su utilidad. Y como conclusión de su cumplimiento y vigencia se puede decir que prevaleció su vocación tutelar, pues la protección se mantuvo a pesar de la terminación del caso en lo contencioso.

2.1.1 Caso Caballero Delgado y Santana (16 años, cumplimiento total)

El 7 de febrero de 1989 Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana, miembros del Movimiento 19 de Abril (M-19), fueron detenidos por miembros del Ejército. Los familiares iniciaron su búsqueda en diversas instalaciones militares. Sin embargo, las autoridades a cargo de dichos centros negaron que hubieran sido aprehendidos. Asimismo, los allegados entablaron acciones judiciales y administrativas para ubicar el paradero de los desaparecidos y sancionar a los responsables directos. Pasado el tiempo, y a la fecha, ninguna de estas acciones dio un resultado positivo.

Durante el trámite del caso Caballero Delgado y Santana mediante Resolución del 7 de diciembre de 1994 la Corte adoptó medidas provisionales para proteger la vida e integridad personal de la señora María Nodelia Parra, el señor Gonzalo Arias Alturo y otras personas, quienes habían prestado testimonio ante la Corte y a raíz de ello sufrieron amenazas. Las medidas fueron levantadas mediante Resolución del Tribunal del 31 de enero de 1997, luego de la emisión de la sentencia de reparaciones y costas del caso porque según lo informado, el Estado había adoptado las acciones necesarias para cumplir con el objeto por el que fueron dictadas²⁸.

Posteriormente, la Corte determinó la necesidad de volver a decretar medidas urgentes mediante Resolución de 16 de abril de 1997. La decisión se fundamentó en que varios de los testigos informaron que habían sufrido hostigamiento, seguimientos y llamadas intimidatorias después de que se hizo pública la sentencia de la Corte sobre reparaciones y la resolución que levantó la protección²⁹. Entre 2006 y 2010 como resultado de la supervisión al cumplimiento, el Tribunal fue gradualmente ordenando el levantamiento de la protección a los beneficiarios, hasta que en el 2010 solo quedó amparada Nodelia Parra, quien por ser dirigente sindical y la persona que había impulsado el proceso penal por desaparición forzada Caballero Delgado y Santana Ortiz, continuaba en situación de grave riesgo³⁰.

²⁸ Véase Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 31 de enero de 1997. Considerando 1.

²⁹ Véase Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 16 de abril de 1997.

³⁰ Véase Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 3 de febrero de 2010. Considerandos 18 a 21.

En febrero de 2011 la Corte decidió otra vez levantar la orden de protección. Para ese entonces habían pasado dieciséis (16) años desde la adopción de las primeras medidas provisionales a favor de los beneficiarios y casi dos años desde la última resolución de supervisión.

Las razones que adujo el Tribunal para resolver la terminación de las medidas fueron: en cuanto a la implementación a favor del señor Arias Alturo, se tuvo en cuenta que el Estado possibilitó que el beneficiario estuviera cumpliendo su pena privativa de libertad en una celda individual, ubicada en un pabellón de alta seguridad y además le ofreció medidas de protección al obtener su libertad condicional. Sin embargo, el beneficiario a partir de su salida de prisión, de manera voluntaria habría rechazado la posibilidad de ser ubicado y seguir siendo protegido por el Estado mediante medidas provisionales.

Respecto a la señora Nodelia Parra, porque después de varios años de mantener un esquema de seguridad, y cinco años desde el último evento de una presunta interceptación telefónica, la valoración de su nivel de riesgo arrojó que era ordinario. Por tanto, la Corte presumió la eficacia disuasiva de las medidas y estimó bajo el principio de complementariedad, que el Estado Colombiano debía cumplir con su obligación general de protección a todos los residentes en el país. A la vez, fue cediendo en cuanto a la exigencia de resultados en las investigaciones de los hechos que fueron la causa del decreto de medidas.

2.1.2 Caso 19 Comerciantes (16 años, cumplimiento parcial, vigente)

El caso 19 comerciantes (Sandra Belinda Montero Fuentes y otros), se refiere a la desaparición forzada en octubre de 1987 de 19 comerciantes por parte de un grupo armado ilegal “paramilitar”. A lo anterior se suma la falta de una investigación para esclarecer los hechos y la consecuente carencia de sanción a los responsables.

El asunto inició con medidas de protección desde julio de 2004 en la sentencia de fondo, reparaciones y costas. Las órdenes fueron ratificadas después con la resolución de la misma Corte IDH sobre medidas provisionales de julio de 2004.

Los representantes de las personas beneficiarias de las medidas en los seguimientos de 2007 y 2010 informaron sobre su falta de efectividad por cuanto la situación de riesgo provenía directamente de los agentes del Estado (Fuerza Pública) encargados de la protección³¹. En concreto, afirmaron que los servidores públicos señalaban y estigmatizaban a los sujetos amparados como “delincuentes”. Situación que varió en 2012, con el cambio de institución encargada del esquema de protección, ahora bajo la dirección del Ministerio del Interior y la entrada en funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección³².

³¹ Véase Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 12 de mayo de 2007. Vistos 8 a 10. Y Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 26 de agosto de 2010. Considerandos 10 y 15.

³² Organismo de seguridad creado en 2010 por medio del Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de ese año, que fue complementado por el Decreto 1066 de 26 de mayo de 2015, adscrito al Ministerio del Interior, encargado de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promoción de los derechos a

Transcurridos siete años y nueve meses desde la notificación de la Sentencia, la Corte consideró que las medidas estaban cumpliendo el efecto esperado en cuanto a la protección de algunos beneficiarios. Ello por cuanto los representantes de ciertos declarantes³³ no reportaron situaciones específicas y concretas de riesgo.

De otra parte, tal y como había estimado en otros asuntos y casos³⁴, la Corte decidió que a partir del año 2012, en el seguimiento de medidas provisionales no evaluaría el avance de la investigación de los hechos que dieron lugar a ellas ni la forma en que el Estado los estuviera investigando. Las razones de tal determinación fueron: i) que una supuesta falta de investigación por parte de un Estado no necesariamente constituye una circunstancia de extrema gravedad y urgencia que amerite la adopción de las medidas provisionales; ii) que el deber de investigar en ciertas ocasiones puede prolongarse por un período considerable de tiempo, durante el cual la amenaza o riesgo no necesariamente es extrema y urgente y, iii) porque el análisis de la efectividad de las investigaciones corresponde al examen del fondo del caso³⁵. Dedujo además que el incumplimiento del deber de investigar no es *per se* un motivo suficiente para ordenar medidas provisionales³⁶. En consecuencia, pasados ocho años de vigencia de las medidas, el factor para decidir sobre su cumplimiento fueron los informes de los beneficiarios y la ausencia de reportes sobre hechos de hostigamiento o amenazas.

No obstante, ante la duda sobre la eficacia de la protección implementada para un grupo de beneficiarios, este caso se encuentra todavía en supervisión de medidas respecto de algunas personas. La continuidad se fundamentó en que respecto de estos individuos no existían informes del Estado sobre los esfuerzos desplegados para su protección. Finalmente, por Resolución del 1 de junio de 2020 ante nuevos reportes de amenazas y seguimientos, las medidas que habían quedado para cinco personas, fueron ampliadas a más beneficiarios³⁷.

2.1.3 Caso Gutiérrez Soler (siete años, cumplimiento total)

Los hechos se resumen en que el 24 de agosto de 1994 Wilson Gutiérrez Soler fue detenido por el Comandante de un grupo urbano de la Unidad Nacional Antiextorsión y Secuestro de la Policía Nacional, y sometido a actos de tortura.

la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.

³³ Con excepción de los señores Salomón Flórez Contreras, Sandra Belinda Montero Fuentes y Wilmar Rodríguez Quintero, quienes son o han sido beneficiarios de las aludidas medidas provisionales.

³⁴ Cfr. Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” de FEBEM. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte de 3 de julio de 2007, punto resolutivo 7; Asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 22 de febrero de 2011, Considerando 41, y Asunto del Pueblo Indígena de Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 21 de noviembre de 2011, Considerando 18.

³⁵ Cfr. Asunto Pilar Noriega García y otros. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 6 de febrero de 2008, Considerando 14, y Asunto Liliana Ortega y otras, Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 9 de julio de 2009, Considerando 18.

³⁶ Véase Corte IDH. Caso 19 comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 26 de junio de 2012, Considerando 37.

³⁷ Véase Corte IDH. Caso 19 comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 1.º de junio de 2020. Considerandos 30 a 33.

El caso Gutiérrez Soler inició con medidas en el año 2005, mismo en el que fue emitida la sentencia de fondo. A pesar de las enormes dificultades para su implementación que se reportaron en el año 2007, en octubre de 2012 se dispuso levantarlas teniendo en cuenta que el diálogo y la concertación entre el Estado y los beneficiarios, había favorecido para adoptar un esquema de protección³⁸. También se tuvo en cuenta que en los dos años anteriores a 2012 no se había informado sobre situaciones particulares de inseguridad en contra de los beneficiarios.

La Corte consideró para levantar la protección que no evidenciaba hechos nuevos que justificara mantenerlas. Para el Tribunal “el alegado e hipotético ‘riesgo extremo’” en perjuicio de Wilson Gutiérrez Soler y su familia, por su participación en el procedimiento penal interno y la falta de esclarecimiento de los hechos que originaron la adopción de las medidas provisionales, no eran suficientes para concluir la persistencia de una situación de extrema gravedad y urgencia que pudiera generar daños irreparables en su contra³⁹.

En la Resolución de octubre de 2012 la Corte ratificó que el mantenimiento de las medidas de protección exige una evaluación más rigurosa en cuanto a la persistencia de la situación que dio origen a las mismas⁴⁰. Por consiguiente, si el Estado solicita el levantamiento de las medidas provisionales debe presentar la suficiente evidencia y argumentación que permita a la Corte apreciar que el riesgo o la amenaza ya no reúnen los requisitos de extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables. A su vez, la carga probatoria y argumentativa de los beneficiarios y de la Comisión Interamericana aumentará conforme transcurre el tiempo y no se presenten nuevas amenazas.

Para el Tribunal, el hecho de que no se presenten nuevas amenazas puede deberse precisamente a la efectividad de la protección brindada o a la disuasión ocasionada con la orden tutelar. En el caso en estudio, el transcurso de un razonable período de tiempo sin amenazas o intimidaciones, sumado a la falta de un riesgo inminente, conllevó el levantamiento de las medidas provisionales⁴¹.

En conclusión, en este caso la Corte diferenció que el peligro para los derechos humanos de las personas beneficiarias de protección, no se deriva solo de que actúen como partes o testigos en procesos ante el SIDH, sino que se requieren además hechos o circunstancias que denoten una situación de riesgo extremo. En esa medida, la protección tutelar se puede ordenar o extender durante la supervisión del cumplimiento a la sentencia de fondo⁴².

³⁸ Véase Corte IDH Caso Gutiérrez Soler. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 23 de octubre de 2012. Considerando 16.

³⁹ *Ibidem*. Considerandos 15 y 18.

⁴⁰ Cfr. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 3 de abril de 2009, considerando 7. Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana, *supra*, considerando 25. Corte IDH Caso Gutiérrez Soler. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 23 de octubre de 2012. Considerandos 15 y 16.

⁴¹ Cfr. Caso Tribunal Constitucional. Medidas Provisionales respecto de Perú. Resolución de la Corte IDH de 14 de marzo de 2001, considerando 4, y Caso 19 Comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 26 de junio de 2012, considerando 25.

⁴² Véase Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 23 de octubre de 2012. Voto concurrente de los Jueces Diego García-Sayán, Leonardo A. Franco, Manuel Ventura Robles, Margarette May Macaulay y Rhadys Abreu Blondet. Párrafos 27 a 30.

2.1.4 Caso Masacre de Mapiripán (seis años, incumplidas)

Los hechos de este caso iniciaron el 12 de julio de 1997 cuando llegaron a San José del Guaviare y luego a la comunidad de Mapiripán, aproximadamente cien integrantes de un grupo armado ilegal ‘paramilitar’, quienes, con la aquiescencia y colaboración de miembros del Ejército Nacional, cometieron abusos y ocasionaron la muerte y lesiones de varios pobladores de la citada localidad.

En este caso las medidas urgentes fueron dictadas en febrero de 2005 y en septiembre de ese mismo año, la Corte IDH emitió la sentencia de fondo. En marzo de 2011, la Corte evidenció luego de seis años de haberlas ordenado, que adicional al desplazamiento forzado de las personas beneficiarias; las órdenes ni si quiera se pudieron implementar por la falta de confianza, concertación y diálogo entre las partes, situación que resultaba incompatible con la naturaleza de la protección. En consecuencia, consideró que resultaba mejor levantar las medidas, ante la imposibilidad de verificar su eficacia.

Según el Tribunal el efecto útil de las disposiciones del Sistema Interamericano depende de que estas se ejecuten. De manera que, al no lograr siquiera que las partes acordaran su implementación, se debieron levantar.

[A]nte la situación de riesgo vivida por las beneficiarias, particularmente por su desplazamiento forzado interno, es probable que hayan preferido no proveer información por miedo a sufrir un nuevo ataque⁴³. No obstante, el efecto útil de las medidas provisionales depende de la posibilidad real de que éstas sean implementadas⁴⁴, por lo que, ante la falta de información acerca de la situación de riesgo durante un prolongado período, las medidas de protección resultan ilusorias. En este caso, la poca información aportada ha generado una situación de incertidumbre en determinados períodos, lo que resulta incompatible con el carácter preventivo y protector de las medidas provisionales y, por consiguiente, dificulta la supervisión de la implementación de las mismas. La gran mayoría de beneficiarios de las medidas ni siquiera han accedido a aportar sus datos de contacto a efectos de determinar sus necesidades específicas de protección. De tal manera, las medidas provisionales han carecido de efectos en la práctica,[...] ⁴⁵

En conclusión, en este asunto la Corte IDH durante la supervisión de las órdenes de protección, sopesó la imposibilidad real de su adopción. La causa se atribuyó a que la falta de diálogo y concertación sobre la implementación de las medidas entre los obligados a implementarlas y los

⁴³ Asunto Clemente Teherán. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 19 de junio de 1998.

⁴⁴ Caso 19 comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 26 de agosto de 2010, Considerando 32. *Caso Caballero Delgado y Santana*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 4 de julio de 2006, Considerando 13; *Caso Caballero Delgado y Santana*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 3 de febrero de 2010, Considerando 16.

⁴⁵ Caso de la Masacre de Mapiripán vs Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 1 de marzo de 2011. Considerando 31.

destinatarios no generó confianza para aceptar los medios de protección. En esas circunstancias, señaló: las medidas no tenían un efecto útil, sin el cual era mejor levantarlas.

2.1.5 Caso Masacre de la Rochela (ocho años, cumplimiento parcial)

Los hechos del último caso de este grupo, ocurrieron el 18 de enero de 1989, en la localidad de la Rochela de Simacota (Santander), cuando quince miembros de una comisión judicial que tenía la misión de investigar las ejecuciones cometidas en dicha región y en perjuicio de 19 comerciantes, fueron atacados letalmente por integrantes de un grupo armado ilegal denominado “Los Masetos”.

Las medidas provisionales fueron decretadas en noviembre de 2009. En 2017 y luego de la realización de una audiencia privada dentro del marco de la supervisión del cumplimiento de la sentencia de fondo y reparaciones dictada el 11 de mayo de 2007, se lograron acuerdos relativos a la implementación de las medidas, bajo los siguientes antecedentes que la Corte IDH apreció y valoró:

- Durante la vigencia de las medidas provisionales, de acuerdo a la información allegada al Tribunal, se habían producido actos de amenazas, seguimientos y hostigamientos a las beneficiarias.
- Aunque con diversas dificultades y deficiencias, el Estado había implementado las medidas ordenadas y asignado un “esquema de protección” a favor de las beneficiarias. En ese sentido, estimó que Colombia había desarrollado diversas acciones, tales como rondas policiales, asignación de personal, provisión de chalecos antibalas, vehículos y medios de comunicación para la protección de las beneficiarias.
- La Corte advirtió que la implementación de medidas provisionales por parte de un Estado es obligatoria y no debe quedar supeditada a la orden de autoridades judiciales internas. Sin perjuicio de ello, la intervención de la Corte Constitucional de Colombia en el caso en mención denotó no sólo en términos generales, sino en las circunstancias particulares examinadas, que existen en el ámbito interno garantías judiciales efectivas para la protección de los derechos fundamentales de las personas en situaciones no ordinarias de riesgo. En ese sentido, advirtió, que de la lectura de la sentencia T-585A de 2011⁴⁶ -

⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-584A del 2011 (28 de julio de 2011). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En cuya parte resolutive se dispuso, entre otros:

Quinto.- INSTAR al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República para que, en el ámbito de sus funciones, participe activamente en el cumplimiento de las medidas provisionales proferidas el 19 de noviembre de 2009 por la CIDH a favor de Paola Martínez Ortiz, Esperanza Uribe Mantilla y Luz Nelly Carvajal Londoño.

Sexto.- ORDENAR a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores que, en adelante, haga un seguimiento más estricto y material al cumplimiento de las provisionales decretadas el 19 de noviembre de 2009 por la CIDH a favor de Paola Martínez Ortiz, Esperanza Uribe Mantilla y Luz Nelly Carvajal Londoño.

[...]

Séptimo.- ORDENAR a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia que, en el marco de sus competencias, adelante las acciones pertinentes a fin de evitar nuevas vulneraciones a

emitida dentro de la acción de tutela presentada por las beneficiarias de las medidas reclamando que se les brindara protección- surgió que lo ordenado por la misma no tuvo por motivo solo la obligatoriedad del cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana, sino también consideraciones propias de la Corte Constitucional sobre la situación de las beneficiarias⁴⁷.

Así las cosas, en este asunto la Corte dedujo con fundamento en los planteamientos expuestos, que era determinante la aplicación del principio de complementariedad como límite al Sistema Interamericano⁴⁸. Aunado a la circunstancia de que dos de las beneficiarias se encontraban fuera del país desde 2015 y se desconocía si regresarían o cuándo lo harían. En consecuencia, dispuso levantar las órdenes de protección, no sin antes aclarar, que ello no debe entenderse como que en cualquier caso o asunto la mera existencia de un mecanismo interno de protección, o de recursos judiciales que pudieran ser idóneos, deriva en la improcedencia de la actuación de la Corte IDH. La complementariedad como principio para limitar el acceso ante el SIDH, aclaró, no opera *per se* cuando los beneficiarios han acudido ante las autoridades nacionales. Sino que corresponde a un análisis de cada caso en concreto, en el que se tienen en cuenta las circunstancias particulares del riesgo que pudiera existir y el grado de efectividad de la intervención de autoridades internas⁴⁹.

Por último, las medidas dispuestas en todos los casos antes mencionados fueron del siguiente tenor:

1. Proteger la vida, integridad personal y libertad de las personas afectadas o amenazadas con los hechos en cuestión en cada asunto concreto.
2. Investigar los hechos que motivan la solicitud de medidas provisionales, con el fin de identificar y juzgar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.

los derechos humanos de las accionantes, y participe activamente en el cumplimiento de las medidas provisionales proferidas el 19 de noviembre de 2009 por la CIDH a favor de Paola Martínez Ortiz, Esperanza Uribe Mantilla y Luz Nelly Carvajal Londoño.

⁴⁷ Caso Masacre de la Rochela vs Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 16 de febrero de 2017. Considerando 49.

⁴⁸ «[E]n el Derecho Internacional de los Derechos Humanos dicho principio presupone que corresponde en primera instancia a los Estados respetar y garantizar tales derechos en el ámbito de su jurisdicción. De no ser así, los órganos internacionales podrán intervenir de forma complementaria, en el marco de su competencia, para asegurar y supervisar el cumplimiento de dichas obligaciones. Por lo tanto, el principio de subsidiariedad determina el ámbito y los límites de la intervención de los órganos internacionales cuando los Estados no han cumplido adecuadamente con los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos. De este modo, los órganos del Sistema Interamericano pueden intervenir en los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes de la Convención Americana sólo cuando éstos no hayan cumplido dichas obligaciones, o no lo hayan hecho adecuadamente. *A contrario sensu*, corresponde a la Comisión Interamericana y [a la Corte IDH] abstenerse de intervenir en dichos asuntos cuando los Estados actúen de conformidad con sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos.» Véase *Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 22 de mayo de 2013, Considerando 52.

⁴⁹ Caso Masacre de la Rochela vs Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 16 de febrero de 2017. Considerando 56.

[...] Asimismo, al Estado que las medidas provisionales que decreta sean acordadas de común acuerdo entre el Estado, los beneficiarios y sus representantes y, en vista de la grave y delicada situación, sean implementadas con urgencia.

En suma, como el sentido del mandato primero es proteger, ello implica que si el Estado brindó medios para ello (chalecos, rondas de vigilancia, medios de comunicación, recomendaciones, acompañamiento y asistencia policial, etc.), se puede inferir que cumplió. No obstante, como se observa en el seguimiento expuesto, la Corte valora una circunstancia que valide la eficacia. Asimismo, el hecho de que no se presenten nuevas amenazas se considera como indicativo de la efectividad de la protección brindada o de la disuasión ocasionada con la orden del Tribunal. En ese orden, el Tribunal ha estimado que el transcurso de un razonable período de tiempo sin amenazas o intimidaciones, sumado a la falta de un riesgo inminente, puede conllevar el levantamiento de las medidas provisionales.

De este grupo se destaca el caso 19 Comerciantes, porque las medidas provisionales que fueron dictadas después de la emisión de la sentencia de fondo en 2004, continúan vigentes. Incluso en el año 2020, la Corte IDH debió disponer la protección de otras personas ante nuevos eventos de amenaza y riesgo.

2.2 Casos de defensores de Derechos Humanos

Este grupo tiene como particularidad la situación general de vulnerabilidad que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia con ocasión del ejercicio de su labor. Peligro que se debe, en parte, a una percepción del trabajo que desarrollan como participación o apoyo a alguna de las partes o actores del conflicto interno que vive nuestro país⁵⁰. Adicionalmente, los asuntos que se analizan en este apartado, no corresponden con casos contenciosos ante la Corte IDH.

Para el SIDH la salvaguarda de la labor de los defensores implica a su vez la protección del ejercicio de otros derechos de otras personas o grupos tutelados en la Convención Americana, entre ellos, “el derecho a la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, las garantías judiciales y protección judicial que, en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos”⁵¹.

El orden establecido para presentar los casos es cronológico con el propósito de denotar la evolución. Así mismo, en este apartado se verá cómo la finalidad de las órdenes más que salvaguardar derechos individuales, avanza hacia una dimensión colectiva. Con este enfoque se

⁵⁰ En relación con este grupo de víctimas, la CIDH en su informe anual de 2018, capítulo V Colombia, reiteró su profunda preocupación por el alto número de ataques a defensores y defensoras y líderes y lideresas sociales, que ha dejado un saldo de al menos 213 muertos desde el 1 de enero de 2016 hasta octubre de 2018, según la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (OACNUDH). Ver en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/indice.asp>

⁵¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre la situación de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales en Colombia. 2019. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

procura que las medidas contribuyan a que el Estado supere situaciones estructurales de déficit de garantías que se irradian a otros derechos convencionales. De alcanzar tal efecto expansivo, se logra por vía indirecta que más personas se vean cobijadas con las herramientas tutelares. Otro efecto que se observa, es que en la ejecución de las órdenes de protección se presentan situaciones en las que según la Corte IDH deben confluír las garantías de los postulados del Derecho Internacional Humanitario (DIH) con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los casos colombianos con medidas provisionales son:

2.2.1 Asunto Giraldo Cardona (19 años, cumplimiento parcial)

En noviembre de 1995, la Comisión Interamericana adoptó medidas cautelares a favor de los miembros del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta. Los antecedentes que dieron lugar al amparo se documentaron desde el año 1992, por cuanto algunos integrantes de dicho Comité “habían sido sujetos de amenazas, hostigamientos y persecuciones y [...] se habían producido seis ejecuciones, tres desapariciones y dos personas habían sido obligadas a desplazarse internamente y buscaron asilo en el extranjero”⁵². De acuerdo con lo expuesto en la solicitud, los hechos al parecer habían sido causados por integrantes de grupos paramilitares. Además, en octubre de 1996 fue asesinado Josué Giraldo Cardona, presidente del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta.

Por las razones esbozadas, la Comisión solicitó medidas provisionales y el presidente de Corte por resolución del 28 de octubre de 1996 dispuso:

1. Requerir al Gobierno de Colombia que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad física de [...] y evitarles daños irreparables, en estricto cumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos que tiene contraída de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2. Requerir al Gobierno de Colombia que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para asegurar que las indicadas personas, puedan continuar viviendo en su residencia habitual y retornar a sus hogares, brindándoles la seguridad de que no serán perseguidas o amenazadas por agentes del Gobierno o por particulares. 3. Requerir al Gobierno de Colombia que investigue los hechos denunciados contra los miembros del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta, a fin de sancionar a los responsables de estos actos y en particular del asesinato de Josué Giraldo Cardona. [Subrayas fuera de texto]⁵³.

Como medida alterna, en septiembre de 1999 la Corte dispuso que el Estado realizara todos los esfuerzos necesarios para lograr la reapertura del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta⁵⁴.

⁵² Véase Corte IDH. Asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia. Resolución del Presidente de la Corte IDH de 28 de octubre de 1996, visto 7.

⁵³ Véase Corte IDH, asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución del presidente de la Corte del 28 de octubre de 1996, resolutive 1-3.

⁵⁴ Véase Corte IDH. Asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución

Durante la vigencia de las medidas se presentaron inconvenientes y dificultades para su implementación por desconfianza de las víctimas hacía los esquemas de protección que pudieran brindarles agentes de la Fuerza Pública. Según los representantes de los beneficiarios ello obedecía a que: en primer lugar, en “los hechos” que dieron lugar a la emisión de las medidas provisionales existieron manifestaciones de “personas que colaboraban con inteligencia a la Fuerza Pública relacionando a los miembros de Comité con la guerrilla”, señalamiento que intensificó su nivel de riesgo. Por dicha razón, ciertos beneficiarios se negaron a recibir protección y se desplazaron de la zona. En segundo término: por incidentes ocurridos entre los escoltas y una de las protegidas; las complicaciones de funcionamiento del vehículo provisto a favor de una de las beneficiarias, la falta de prestación de recursos necesarios para el mantenimiento del esquema de protección; los problemas de comunicación y, la falta de coordinación entre el Estado y la beneficiaria.

Por lo antes dicho y en especial por la continuidad de los actos de hostigamientos y amenazas hacia los beneficiarios, la Corte IDH en resolución de noviembre de 2006 precisó que:

[L]os Estados tienen el deber particular de proteger a aquellas personas que trabajen en organizaciones no gubernamentales, así como de otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para que éstos realicen libremente sus actividades, evitando acciones que limiten u obstaculicen el trabajo de dichos defensores, ya que la labor que realizan constituye un aporte positivo y complementario a los esfuerzos realizados por el Estado en virtud de su posición de garante de los derechos de las personas bajo su jurisdicción⁵⁵.

Acorde con lo anterior, se destaca el enfoque que se da a la obligación general del Estado de “evitar” acciones que imposibiliten la misión de los defensores de derechos humanos. Para la Corte IDH la función que realizan los defensores de derechos humanos coadyuva y complementa los esfuerzos realizados por el Estado para cumplir con su posición de garante de los derechos de las personas⁵⁶. En esta línea, afirmó el Tribunal, la prevalencia de los derechos humanos en un

de 30 de septiembre de 1999, punto resolutivo 3.

⁵⁵ Confrontar en Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez. A favor de los Integrantes del equipo de estudios comunitarios y acción psicosocial (ECAP). Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando 10; Caso Gloria Giralte de García Prieto y otros. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando 8; y Asunto de Mery Naranjo y otros. Medidas Provisionales, supra nota 2, considerando 8; Resolución 2067 (XXXV-O/05) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; Resolución 2036 (XXXIV-O/04) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; Resolución 1920 (XXXIII-O/03) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; Resolución 1842 (XXXII-O/02) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; Resolución 1818 (XXXI-O/01) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas. A.G. Res. 53/144. Citado en Caso Giraldo Cardona. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 29 de noviembre de 2006. Considerando 19.

⁵⁶ Cfr. Corte IDH. Asunto del Internado Judicial De Monagas (“La Pica”). Medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 9 de febrero de 2006, Considerando 14, y Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 28 de mayo de 2014, Considerando 16.

Estado democrático se sustenta, en gran medida, en el respeto y la libertad que se brinda a los defensores en sus labores⁵⁷.

Por tanto, la Corte además de mantener vigentes las medidas, reiteró que era precisa la reunión y concertación entre las partes y que el Estado informara sobre los esfuerzos realizados para lograr la reapertura del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta. Ello por cuanto los hechos que dieron lugar a las aludidas medidas provisionales causaron el cierre temporal del mismo. Además, porque la beneficiaria Islena Rey, en su calidad de presidenta de esa organización, no podía adelantar las actividades inherentes a su condición de defensora de derechos humanos.

En febrero de 2010, la Corte aseveró en relación con la obligación de investigar los hechos denunciados que dieron origen a las medidas, que el avance o deficiencia en las investigaciones por parte del Estado no necesariamente constituye una circunstancia de extrema gravedad y urgencia que amerite el mantenimiento de las medidas provisionales. En consecuencia, decidió que tal circunstancia no sería considerada en adelante para esos efectos⁵⁸.

En la resolución de seguimiento del 2013, el Tribunal precisó que las medidas habían estado vigentes durante más de dieciséis años y habían sido superadas las dificultades en cuanto al cambio del organismo de protección. También, que el diálogo y la concertación entre las partes habían permitido ir venciendo razonablemente los inconvenientes que se presentaron, atendiendo los requerimientos de la beneficiaria. En especial, valoró que se había implementado un esquema de protección con un operador privado a favor de la presidenta del Comité Cívico del Meta, Islena Rey (asignando personal, un chaleco antibalas, un vehículo y “un medio de comunicación”). Así mismo, que se había logrado la reapertura del Comité Cívico del Meta para que continuara trabajando por la defensa de los derechos humanos⁵⁹.

A pesar de los avances enunciados, el Tribunal dispuso continuar con las medidas porque de forma simultánea se había documentado la realización de nuevos eventos de riesgo grave en los cuales personas con distintivos de la Fiscalía realizaron actos de vigilancia, inspección y hostigamiento e intimidación en la sede del Comité Cívico del Meta. Por consiguiente, ordenó mantener la protección respecto la señora Rey, en tanto estimó que las acciones de protección implementadas además debían ser eficaces. Sin embargo, agregó que la intervención de la Corte a través del dictado de medidas provisionales es subsidiaria y complementaria a los deberes de protección que debe garantizar el Estado.

Finalmente, la Corte IDH en el año 2015 y luego de examinar que: i) las medidas llevaban 19 años de vigencia y que había transcurrido un periodo de dos años en los que la beneficiaria no había recibido amenazas u hostigamientos o no se tenía información al respecto; ii) que los hechos inusuales presentados en el 2013 aunque estaban vinculados a la labor que realiza la

⁵⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Lysias Fleury vs Haití. Resolución de la Corte de 7 de junio de 2003, Considerando 5, y Asunto Danilo Rueda, Considerando 16. Asunto Giraldo Cardona y otros vs Colombia. Resolución de la Corte de 28 de enero de 2015, considerando 40.

⁵⁸ Véase Corte IDH. Asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 2 de febrero de 2010, considerandos 33 y 34.

⁵⁹ Véase Corte IDH, Caso Giraldo Cardona. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 28 de febrero de 2013. Considerando 43.

beneficiaria y la organización a la que ella estaba vinculada, en defensa de los derechos humanos, no tenían la entidad de gravedad y de riesgo suficiente para ameritar continuar con las medidas; iii) que esa era una situación que debía ser afrontada con los mecanismos de protección ordinarios del Estado colombiano para hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales; y, iv) que la intervención del Sistema Interamericano para procurar garantías era subsidiaria y complementaria⁶⁰; determinó levantar las medidas.

2.2.2 Asunto Álvarez y otros (23 años, cumplimiento parcial, vigente)

Los antecedentes de la solicitud de medidas presentada por la CIDH, según la Resolución de 22 de julio de 1997 del presidente de la Corte IDH fueron los siguientes:

La Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Colombia (en adelante ASFADDES) es una organización no gubernamental que reúne y apoya a los familiares de víctimas de desapariciones forzadas en Colombia. Su misión es trabajar contra la práctica de las desapariciones forzadas y en ese sentido, procura lograr avances en la política nacional colombiana respecto del delito mencionado.

En mayo de 1992 ASFADDES y sus dirigentes fueron señalados por el entonces Comandante de la V Brigada del Ejército Nacional, como “*simpatizantes de la guerrilla*”. A partir de este momento, se presentaron reiterados actos de hostigamiento y amenazas a sus miembros (llamadas telefónicas amenazantes, seguimiento por parte de funcionarios del DAS o de órganos de seguridad del Estado, investigaciones respecto de sus datos y hostigamiento por presuntos paramilitares). Por tales circunstancias, la Comisión Interamericana dispuso en dos ocasiones medidas cautelares (20 de septiembre de 1994 y 25 de febrero de 1997). Sin embargo, a noviembre de 1997 no habían producido los efectos de protección requeridos y, por el contrario, se presentó un grave atentado a las oficinas de la Asociación de la seccional Medellín.

Mediante Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 11 de noviembre de 1997 se ratificó la orden de las siguientes medidas:

1. Requerir a la República de Colombia que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad de [...] para evitarles daños irreparables, en estricto cumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos que tiene contraída de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. Requerir a la República de Colombia que, tan pronto como el señor Erik Antonio Arellano Bautista regrese a su territorio, adopte cuantas medidas sean necesarias para proteger su vida e integridad personal para evitarle daños irreparables.
3. Requerir a la República de Colombia que investigue los hechos denunciados y castigue a los responsables de los mismos, particularmente en cuanto al atentado

⁶⁰ Véase Corte IDH, Caso Giraldo Cardona. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 28 de enero de 2015. Considerandos 32 a 39.

ocurrido el 24 de junio de 1997 en las oficinas de la Asociación en la ciudad de Medellín.

4. *Requerir a la República de Colombia que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para asegurar que todas las oficinas de la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Colombia puedan desarrollar sus funciones sin peligro a la vida o integridad personal de quienes trabajan para ella, especialmente en las oficinas de la Asociación en las ciudades de Medellín y Ocaña.* [Cursivas no son del texto original]⁶¹.

Con el propósito de superar las diferencias presentadas para la adopción de las medidas de protección, en mayo de 1998 se ratificaron las ordenadas. De igual forma, se solicitó a la Comisión requerir a las personas beneficiarias para que cooperaran con las instituciones encargadas de implementarlas.

La Comisión el 8 de octubre de 2000 presentó una petición y puso en conocimiento de la Corte una serie de amenazas desplegadas por las Autodefensas Unidas de Colombia (“AUC”) contra miembros de ASFADDES. En la solicitud también se informó el asesinato de una integrante y dirigente de ASFADDES en Barrancabermeja, así como la presunta desaparición el 6 de octubre de 2000, de dos miembros de la seccional de ASFADDES de Medellín. Por consiguiente, la Corte IDH por resolución 12 de noviembre de 2000 dispuso mantener las medidas provisionales adoptadas, ampliar los beneficiarios y requerir al Estado de Colombia para que adoptara, sin dilación, cuantas medidas fueran necesarias e idóneas para asegurar que todas las personas vinculadas a ASFADDES, pudieran desarrollar sus funciones sin peligro para su vida o integridad personal.

También se dispuso requerir al Estado para que adelantara una investigación de los hechos que dieron origen a las medidas, “con la finalidad de obtener resultados eficaces que lleven a descubrir a los responsables y sancionarlos”. De forma prioritaria la investigación debía establecer el paradero de las dos personas reportadas como desaparecidas⁶².

En la Resolución emitida en 2008, la Corte analizó la información disponible entre 2001 y comienzos de 2008 y ordenó que se mantuvieran las medidas, pero modificó el alcance de las mismas. La protección en el 2001 cobijaba a 41 personas individualizadas; de forma amplia a todos los miembros de ASFADDES; a las personas que acudieran a pedir apoyo de esta organización y a todas las sedes de ASFADDES. No obstante, en la Resolución de 2008 se restringió el alcance de las medidas a 12 beneficiarios y a los miembros de la organización en general, a través de la protección de las sedes de ASFADDES⁶³.

⁶¹ Corte IDH. Asunto Álvarez y otros, Resolución de la Corte de 11 de noviembre de 1997. Medidas Provisionales respecto de Colombia, resolutive 1 a 4.

⁶² Corte IDH. Asunto Álvarez y otros, Resolución de la Corte de 12 de noviembre de 2000. Medidas Provisionales respecto de Colombia.

⁶³ Corte IDH. Asunto Álvarez y otros, Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008. Medidas Provisionales respecto de Colombia, resolutive 1 a 3.

Como fundamento de la determinación antes referida, la Corte IDH reiteró al Estado colombiano, que en el marco de las medidas adoptadas, es deber de las autoridades facilitar todos los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos puedan ejercer sus labores eficaz y libremente; protegerlos y en especial, abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de sus tareas.

Como la anterior resolución generó dudas en cuanto a su alcance, en mayo de 2013 la Corte IDH aclaró al respecto que:

La Corte considera que en casos relacionados con medidas provisionales otorgadas en beneficio de organizaciones defensoras de derechos humanos se debe mantener un criterio flexible respecto a la determinación del rango de beneficiarios⁶⁴. Ello no implica que las medidas de protección deban extenderse a todo miembro de dichas organizaciones, pero dicho criterio es lo suficientemente amplio para cobijar, mediante una ampliación de medidas provisionales, a los miembros de una organización que, por el tipo de trabajo que desarrollan, se encuentren en una situación de extremo y concreto riesgo. En el presente caso, el Tribunal considera que la orden de protección de los miembros de ASFADDES a través de la protección de las sedes de la organización debe ser entendida en forma amplia, de tal forma que, si algún miembro de dicha organización enfrenta una situación de extrema gravedad y urgencia, pueda ser beneficiario de las presentes medidas provisionales a través de una ampliación⁶⁵.

En la citada resolución también se reconoció la disposición y el avance en cuanto a las medidas de seguridad de las sedes de ASFADDES. En consecuencia, la Corte decidió levantar las órdenes al respecto, por considerar que Colombia había adelantado gestiones diligentes para mejorar las condiciones de las oficinas, a pesar de las diferencias entre las partes sobre ciertos aspectos y sedes. En cuanto a las investigaciones de los hechos ilícitos que causaron las medidas, al igual que en los casos antes analizados, concluyó que era una circunstancia que debía ser analizada dentro del asunto de fondo y no en el marco de unas medidas provisionales, pues no reflejan la persistencia de los requisitos convencionales para decretarlas o mantenerlas.

Por lo que se refiere a la situación particular de los beneficiarios identificados, la Corte decidió que ante la falta de novedades durante dos años, se presumía la eficacia de la protección brindada, o de los esfuerzos desplegados por las autoridades colombianas. No obstante, realizó una excepción respecto de una directiva de la seccional Barrancabermeja de ASFADDES, de quien según los graves hechos reportados se podía inferir que las medidas ordinarias no parecían haber funcionado, por cuanto había sido víctima de varios actos de hostigamiento y amenazas por su labor y por parte de diversos grupos armados ilegales de la región. En consecuencia, resolvió cambiar la denominación del asunto por el de Almanza Suárez, para continuar solo la supervisión de medidas respecto de la aludida defensora de derechos humanos.

⁶⁴ *Mutatis mutandi*, Véase Asunto Álvarez y otros, Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008. Medidas Provisionales respecto de Colombia, considerandos 9, 24 y 31.

⁶⁵ Véase Corte IDH. Asunto Álvarez y otros, Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución de la Corte del 22 de mayo de 2013, considerando 19.

Para terminar, en seguimiento del año 2017, la Corte afirmó que las medidas habían tenido una duración total mayor a 20 años. Sin embargo, sobre la situación de la última beneficiaria adujo que las medidas debían seguir: i) debido a las dificultades en la continuidad logística de las brindadas y, ii) porque el contexto de amenazas a los defensores de derechos humanos por su gestión en Colombia, había sido estimado como factor determinante al comienzo para la concesión de la protección extraordinaria. Luego, aclaró, si bien dicha circunstancia por sí misma, no justificaba la adopción de medidas provisionales, en el caso en estudio, sí era factible que tal situación denotara un riesgo específico respecto de ciertas personas, por lo que debía continuar siendo evaluado. De ahí que, el asunto bajo la denominación de “Almanza Suárez” continúa bajo supervisión de la Corte⁶⁶.

2.2.3 Asunto Mery Naranjo y otros (14 años, cumplimiento parcial y vigente)

Los antecedentes que sirvieron de fundamento para conceder la protección extraordinaria los encontramos en la Resolución del 5 de julio de 2006. De forma resumida son:

Las señoras Mery Naranjo Jiménez y María del Socorro Mosquera Londoño son defensoras de derechos humanos que actúan en la Comuna XIII de Medellín, donde han realizado “una labor constante de denuncia contra agentes y representantes estatales”. Dicha Comuna es una “zona históricamente conflictiva”, “cuya población está compuesta mayoritariamente por familias fragmentadas”, muchas de ellas víctimas del desplazamiento forzado y en la que como consecuencia de la escasa labor de control de las autoridades, operan grupos armados ilegales que se disputan el control del territorio⁶⁷.

Los supuestos hechos de riesgo grave en que se fundamentó la solicitud de medidas fueron: en que a pesar de las medidas cautelares proferidas por la CIDH, se presentaron amenazas a Mery Naranjo Jiménez y luego el asesinato de la fiscal de la Junta de Acción Comunal, Ana Teresa Yarce; el ingreso violento de un supuesto grupo de integrantes de las Fuerzas Militares a la casa de la citada señora Naranjo Jiménez, y el ataque con armas de fuego en el que resultó lesionada una menor de edad sobrina de la protegida. Así como los posteriores actos de seguimiento y hostigamientos de supuestos soldados del Ejército Nacional y paramilitares armados y vestidos de civil a las personas beneficiarias de las medidas y a sus familiares.

Con fundamento en lo expuesto y con el propósito de proteger los derechos de las personas afectadas y procurar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos a efectos de que realizaran libremente sus actividades, la Corte IDH dispuso además de las medidas normales de proporcionar medios de protección individuales, entre otras, las siguientes medidas a favor de las señoras Mery Naranjo Jiménez y sus familiares, de Luisa María Escudero y de María del Socorro Mosquera: i) que las acciones de protección no sean brindadas por los “cuerpos de seguridad” que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados, de modo que la designación de los mismos se haga con la participación de los beneficiarios o su representante; ii) custodia y protección a la residencias de los beneficiarias; iii)

⁶⁶ Véase Corte IDH. Asunto Almanza Suárez. Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución de la Corte del 8 de octubre de 2020.

⁶⁷ Véase Corte IDH. Asunto Mery Naranjo y otros, Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución de la Corte IDH del 5 de julio de 2006, vistos 1 y 2.

garantías de retorno para las personas beneficiarias de las medidas que se vieron forzadas a desplazarse por las amenazas y hostigamientos de los que fueron víctimas⁶⁸.

En 2008, la Corte IDH realizó un seguimiento a las medidas y pudo constatar que a una de las beneficiarias le había sido asignado por la Policía Nacional un servicio de vigilancia a su lugar de residencia y un medio de comunicación telefónica. Por su parte, los representantes de la beneficiaria aclararon frente a los reparos expuestos por el Estado Colombiano en cuanto a la falta de la colaboración de la protegida, que era justificada. En concreto, explicaron en relación con las alegadas ausencias de la beneficiaria de su lugar de residencia y a la negativa para aceptar el acompañamiento de la policía, que: “[era] lógico y entendible, que si los agentes que tienen a cargo el cuidado y protección material de la señora Mery Naranjo, han sido señalados como unos de los causantes de amenazas contra su vida e integridad personal, la beneficiaria se abstenga de informar a la Policía su ubicación permanente”⁶⁹; y que si el Estado hubiera proveído el transporte con escolta que se había solicitado en varias ocasiones, conocería la ubicación permanente de la señora Naranjo, pero se le negó por los costos asociados.

En ese orden, la Corte mantuvo las medidas y recordó la necesidad de que las personas beneficiarias participen en la planeación e implementación de estas y además que las acepten. Para lograr tal cometido, destacó que el Estado debía propiciar un diálogo que genere confianza entre las partes. Además, reiteró que las autoridades colombianas debían asegurarse de que la protección no fuera brindada precisamente por los “cuerpos de seguridad” que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados, sino que la designación de los mismos se hiciera con la aceptación de los beneficiarios o su representante.

En 2010, ante el asesinato de dos de las personas cobijadas con las medidas, la Corte señaló que estos constituían hechos sumamente graves que denotaban la ineficacia de los medios adoptados para erradicar las fuentes de riesgo y proteger adecuadamente los beneficiarios. De igual modo, que evidenciaba la falta de comunicación efectiva entre los beneficiarios y el Estado, en relación con la implementación de los instrumentos tutelares. En consecuencia, para avanzar, dispuso que el Estado adoptara todas las medidas que fueran necesarias para alcanzar una implementación idónea y efectiva de las medidas de protección, particularmente durante los desplazamientos y traslados de los beneficiarios dentro o fuera de la zona donde residen. De manera análoga, instó a los beneficiarios y a sus representantes a que colaboraran con las autoridades estatales a fin de alcanzar una adecuada ejecución de las mismas⁷⁰.

Pese a los 13 años de vigencia de las medidas, en el año 2019 la Corte emitió resolución de supervisión disponiendo mantenerlas. Aunque se valoraron los esfuerzos desplegados por el Estado en implementarlas, así como el nivel de interlocución logrado entre las partes. El Tribunal tuvo en cuenta que según los beneficiarios: ciertas protecciones no resultaban eficientes dada su labor de líderes comunales y las condiciones de la comunidad en que se desenvuelven (como el servicio de escoltas y el uso de chalecos); otras, no funcionaban apropiadamente (vehículos y

⁶⁸ *Ibidem*, resolutive 1 a 7.

⁶⁹ Véase Corte IDH Asunto Mery Naranjo y otros, Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución de la Corte IDH del 31 de enero de 2008, considerando 9.

⁷⁰ Véase Corte IDH Asunto Mery Naranjo y otros, Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución de la Corte IDH del 25 de noviembre de 2010, considerandos 28 y 56.

celulares). Por consiguiente, estimó que las condiciones de gravedad, urgencia y necesidad todavía no habían sido desvirtuadas, tal y como lo había concluido el Comité de Riesgo y Recomendación de Medidas-CERREM.

A partir del presente asunto, se destaca que la Corte es enfática en advertir que la puesta en funcionamiento de las medidas de protección, se debe adaptar a cada condición y contexto particular en que los líderes sociales desarrollan su misión, para que se pueda predicar su utilidad y eficacia.

2.2.4 Asunto Danilo Rueda (seis años, cumplimiento parcial y vigente)

De acuerdo con lo expuesto en la Resolución del presidente de la Corte IDH del 2 de mayo de 2014, los antecedentes que dieron lugar a las medidas fueron:

[E]l señor Danilo Rueda “es defensor de derechos humanos y miembro fundador de la CIJP [Comisión Intereclesial de Justicia y Paz], la cual ha representado a grupos de personas que han sido beneficiarios de medidas cautelares o provisionales, y también ha actuado como representante de las víctimas del Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis)[.] es además parte del ‘Movimiento de colombianos y colombianas por la Paz’ [...]”⁷¹.

Las actividades y el liderazgo ejercido por Danilo Rueda como director de la ONG CIJP, según la Comisión, lo habría expuesto a un nivel considerable de riesgo.” En ese contexto, para acallar sus denuncias, desde 2002 el referido defensor de derechos humanos ha sido víctima de una serie de ataques, señalamientos y hostigamientos que propiciaron que en el año 2003 la Comisión Interamericana emitiera medidas cautelares a favor de los directivos de la CIJP. Pero, la situación de amenazas y agresiones al citado beneficiario siguió agravándose, por lo que en el 2013 la Comisión solicitó a la Corte que se profirieran medidas de protección que atendieran la especial condición, labor y visibilidad que desarrollaba el señor Rueda⁷².

Para tratar de conjurar la gravedad de la situación expuesta, el presidente del Tribunal decidió: “Requerir al Estado que adopte, de forma inmediata e individualizada, las medidas que sean necesarias y efectivas para garantizar la vida y la integridad personal del señor Danilo Rueda y, a su vez, que realice una evaluación de su situación particular de riesgo. De manera tal, que las medidas implementadas puedan ser evaluadas y, en su caso, modificadas a fin de que éstas se brinden en forma efectiva”, Resolución que fue ratificada por la Corte IDH el 28 de mayo de 2014.

En el año 2017, la Corte evaluó la vigencia y eficacia de las acciones ejecutadas. Afirmó entonces que valoraba que el Estado hubiera implementando medidas de protección individuales (cuatro medios de comunicación “tipo avantel”, tres hombres de protección, un vehículo blindado, una

⁷¹ Confrontar en Corte IDH. Asunto Danilo Rueda. Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución del 2 de mayo de 2014, vistos 2 y 3.

⁷² *Ibidem*, vistos 2 y 3.

motocicleta y un chaleco blindado), pues permitieron que el beneficiario siguiera desempeñando su labor. Pero, señaló que, según informaron los representantes, eran necesarias medidas adicionales y específicas en determinadas zonas rurales y de alto riesgo en donde el dirigente desarrollaba sus labores. En consecuencia, como se habían documentado nuevos hechos de vigilancia, seguimiento y hostigamiento, se debían mantener las dispuestas, requiriendo al Estado para que se adoptaran y ajustaran a todos los lugares en los que Danilo Rueda debía ejercer como defensor de derechos humanos⁷³.

Finalmente, como se observó en los asuntos que anteceden a este grupo, a pesar de la situación de déficit estructural de garantías para los defensores de derechos humanos, la Corte IDH apeló al criterio de subsidiaridad del sistema para levantar las medidas. En parte, porque no se habían reportado nuevos eventos de peligro grave para un beneficiario de estas. Por otro lado, bajo el razonamiento de que estos personajes, por su actividad pueden seguir afrontando riesgos que el Estado está en el deber de conjurar. En consecuencia, para el Tribunal ante estas situaciones “normales” de riesgo, las autoridades tienen la obligación general de proteger a todas las personas vinculadas a la labor de líder social, y a la organización a la que esté vinculada, en defensa de los derechos humanos. Además, recalcó que las autoridades debían propiciar el ejercicio libre y eficaz de la promoción y defensa de los derechos humanos, y en especial, no debían poner trabas u obstáculos para su ejercicio en la medida que dicha redundancia beneficia a un Estado Democrático de Derecho.

En definitiva, el análisis de cumplimiento en el presente grupo permite concluir que: la Corte IDH ante la ausencia de reportes sobre hechos graves nuevos, apeló al deber particular que tiene los Estados de proteger a aquellas personas que trabajen en organizaciones no gubernamentales. Así como al de otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para que éstos realicen libremente sus actividades, evitando acciones que limiten u obstaculicen su trabajo. Lo anterior, bajo la consideración de que la labor que realizan constituye un aporte positivo y complementario a los esfuerzos realizados por el Estado, en virtud de su posición de garante de los derechos de las personas dentro de su jurisdicción⁷⁴. En esta línea, agregó, la prevalencia de los derechos humanos en un Estado democrático se sustenta, en gran medida, en el respeto y la libertad que se brinda a los defensores en sus labores⁷⁵.

2.3 Grupos de personas o miembros de comunidades

Este apartado corresponde a casos de violaciones generalizadas de derechos que derivan de injusticias estructurales de tipo social, económico o cultural, situación agravada por presentarse en zonas en donde el conflicto armado interno se desarrolla con mayor intensidad.

En todos ellos existe, a juicio de la Corte, un grave peligro común a los integrantes del grupo por su pertenencia a este. Tal circunstancia, a partir del asunto de la Comunidad de Paz de San José

⁷³Confrontar en Corte IDH. Asunto Danilo Rueda. Medidas Provisionales respecto de Colombia, Resolución del 14 de noviembre de 2017, considerandos 13 a 15.

⁷⁴ Cfr. Corte IDH. Asunto del Internado Judicial De Monagas (“La Pica”). Medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte IDH de 9 de febrero de 2006, considerando 14, y Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 28 de mayo de 2014, considerando 16.

⁷⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Lysias Fleury vs Haití. Resolución de la Corte de 7 de junio de 2003, considerando 5, y Asunto Danilo Rueda, considerando 16.

de Apartadó, conllevó la necesidad de disponer medidas provisionales para evitar daños irreparables a las personas que integran esa colectividad, no individualizadas, pero identificables en función de ciertas circunstancias -la comunidad de situación-, incluso, a cobijar a quienes le prestan servicios al grupo o colectividad. También, con la finalidad de procurar condiciones de cambio a esa situación disfuncional que sirve de contexto, se prevén órdenes más audaces, como la garantía de retorno, de restitución de tierras, el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. De igual forma, empezará a exigirse el cumplimiento a los principios del Derecho Internacional Humanitario.

Para este grupo de asuntos, es importante señalar que corresponden con problemáticas determinadas que no han llegado a la Corte IDH como casos contenciosos. Aspecto que es tenido en cuenta por el citado Tribunal para requerir más compromiso, acción y respuesta del Estado colombiano a la hora de implementar las medidas tutelares dispuestas.

2.3.1 Asunto Clemente Teherán y otros (5 años, cumplimiento total)

Conforme con lo expuesto en la Resolución proferida el 23 de marzo de 1998 por la Corte Interamericana, los hechos que dieron lugar a que se otorgaran las medidas se resumen así:

La Comunidad Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento (Córdoba) está organizada como resguardo y está asentada en una entidad territorial indígena de propiedad colectiva no enajenable. Desde 1994 y con ocasión de las controversias suscitadas por el derecho al territorio, algunos miembros de la comunidad, en especial, sus líderes, padecieron actos de persecución, desplazamiento, amenazas, lesiones personales y asesinatos, al parecer cometidos por integrantes de grupos armados ilegales con el conocimiento o aquiescencia de terratenientes de la zona y de la fuerza pública.

Con fundamento en la situación expuesta por la Comisión, la Corte ratificó las siguientes medidas dispuestas por su presidente:

Requerir al Estado de Colombia que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad física, psíquica y moral de los señores [...] para evitarles daños irreparables, en estricto cumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos que tiene contraída de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2. Requerir al Estado de Colombia que, tan pronto como el señor Nilson Zurita Mendoza o Nelson Zurita Suárez regrese al Resguardo de la comunidad indígena Zenú de San Andrés de Sotavento, adopte cuantas medidas sean necesarias para proteger su vida e integridad física, psíquica y moral. 3. Requerir al Estado de Colombia que investigue eficazmente los hechos denunciados, con la finalidad de obtener resultados que lleven a descubrir a los responsables y sancionarlos⁷⁶.

En los primeros años de vigencia de las medidas, se superaron las objeciones presentadas por el Estado colombiano sobre la presunta vinculación de algunos beneficiarios de acciones de

⁷⁶ Véase Corte IDH. Asunto Clemente Teherán y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 23 de marzo de 1998, resolutivos 1 a 3.

protección con grupos paramilitares y por cuanto serían integrantes de estos grupos privados ilegales los causantes de los hechos victimizantes denunciados, con la aclaración de la Corte IDH de que al Estado le corresponde el deber general de salvaguarda de todos los residentes y de sus derechos, así como la investigación y juzgamientos de los delitos.

El 1 de diciembre de 2003, la Corte luego de recibir varios informes de la Comisión y del Estado sin que se presentaran objeciones u observaciones por parte de los beneficiarios o de sus representantes, concluyó que las medidas implementadas (la investigación policial y judicial de los homicidios ocurridos en la Comunidad; la realización de patrullajes y revistas permanentes a los lugares de trabajo y residencias en el perímetro urbano; la comunicación permanente con los líderes con el fin de conocer las inquietudes y problemática al interior de las comunidades; y la creación, en coordinación con la Comunidad, del Frente de Seguridad Especial Indígena y de una Escuela de Seguridad Ciudadana) para proteger la vida e integridad personal de los integrantes de la comunidad Zenú, habían surtido efectos. Lo anterior, porque no solo el Estado había desplegado acciones, sino que durante seis años no se había reportado que las circunstancias de gravedad persistieran. Por consiguiente, determinó levantar las órdenes dictadas⁷⁷.

2.3.2 Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó (20 años, incumplidas, vigente)

De acuerdo con la solicitud de medidas presentada por la Comisión ante la Corte, los hechos que propiciaron la petición se contraen a que:

Los habitantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (Antioquia), tras haberse declarado como colectividad de paz, habían sido objeto de serios actos de violencia y hostigamiento por parte de un grupo de paramilitares de la zona. De igual forma, de ciertos actos arbitrarios e ilícitos como retenciones, interrogatorios, señalamientos, torturas y malos tratos a integrantes de la población denunciados, serían también responsables miembros del Ejército de Colombia. En particular, la Comisión comunicó a la Corte que recibió información del asesinato de 47 de los integrantes de la comunidad en un período de nueve meses⁷⁸.

Si bien es cierto que, en los casos analizados, el derecho tradicionalmente protegido es el de la vida e integridad personal, en la Resolución de 24 de noviembre de 2000, la Corte IDH afianzó dos criterios que venía acogiendo: i) la ampliación a otros derechos fundamentales por estar interrelacionados; y ii) el de beneficiar a un grupo de personas en riesgo por su pertenencia a una comunidad, así estuvieran innominadas, pero que podían ser determinadas e individualizadas.

En concreto, lo primero que dijo la Corte fue: que si bien había considerado en anteriores oportunidades indispensable individualizar a las personas que corren peligro de sufrir daños irreparables a efectos de otorgarles medidas de protección, el caso en estudio tenía unas características especiales que lo diferencian de los precedentes tenidos en cuenta. Resaltó el

⁷⁷ Véase Corte IDH. Asunto Clemente Teherán y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 1 de diciembre de 2003.

⁷⁸ Véase Corte IDH. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de 24 de noviembre de 2000, vistos 2 y 3.

Tribunal, que la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, integrada según la Comisión por aproximadamente 1200 personas, constituye una comunidad organizada, ubicada en un lugar geográfico determinado, cuyos miembros pueden ser identificados e individualizados. Por consiguiente, por el hecho de formar parte de dicha comunidad, todos sus integrantes se encontraban en una misma situación de riesgo en cuanto a sufrir actos de agresión en su integridad personal y su vida. Por ello, y por las razones expuestas en la audiencia pública celebrada el 16 de noviembre de 2000, se decidió ampliarlas de tal manera que el amparo cubriera a todos los miembros de la referida Comunidad.

En segundo término, dado que la situación que se vivía en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó había obligado a sus pobladores a desplazarse a otras regiones del país, era necesario requerir al Estado para que asegurara las condiciones necesarias para que las personas beneficiadas con las medidas que se vieron forzadas a desplazarse a otras zonas del país pudieran retornar, y para que las que se quedaron pudiera seguir viviendo en su residencia habitual sin amenazas.

Finalmente, después de relacionar a los beneficiarios de las medidas identificados y que ya había dispuesto la Comisión, decidió que se debían adoptar las siguientes:

[...] Requerir al Estado de Colombia que amplíe, sin dilación, las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los demás miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

4. Requerir al Estado de Colombia que investigue los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, e informe sobre la situación de las personas indicadas en la parte considerativa.
5. Requerir al Estado de Colombia que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para asegurar que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo en su residencia habitual.
6. *Requerir al Estado de Colombia que asegure las condiciones necesarias para que las personas de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó que se hayan visto forzadas a desplazarse a otras zonas del país, regresen a sus hogares.*
7. Requerir al Estado de Colombia que dé participación a los peticionarios en la planificación e implementación de las medidas y que, en general, los mantenga informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. [Cursivas fuera de texto]⁷⁹.

⁷⁹ Véase Corte IDH. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH. Resolución de 24 de noviembre de 2000, considerandos 8 a 11.

En el año de 2002⁸⁰ y luego de una audiencia pública para el seguimiento de las órdenes impartidas, la Corte concluyó su insuficiencia e ineficacia. Para superar la situación, el Tribunal complementó sus desarrollos en cuanto al alcance del grupo protegido, con otros criterios. Tal extensión la hizo con fundamento en la obligación general de protección que tienen los Estados conforme el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y la especial derivada del Derecho Internacional Humanitario. Para ello estableció que:

a. A pesar de la disposición del Estado para implementar las medidas ordenadas, y del acompañamiento de varios organismos de Derechos Humanos, se continuaron presentando diversos hechos graves en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. El Tribunal destacó que varios sucesos afectaron tanto a miembros de la Comunidad como a personas que le prestaban servicios esenciales a ésta (transporte de personas, alimentos y productos) y cuya vida e integridad personal estaban en la misma situación de riesgo. En respuesta, resolvió como necesario, con fundamento en la obligación *erga omnes* de protección que tiene el Estado; cobijar con las medidas a aquellas personas que, aunque no estuvieran determinadas, podían ser identificadas e individualizadas por el vínculo de servicio que tenían con dicha Comunidad.

A juicio de la Corte, dicha obligación general se impone no sólo en relación con el poder del Estado sino también respecto de actuaciones de terceros particulares, inclusive grupos armados irregulares de cualquier naturaleza⁸¹. Así entonces, reconociendo las condiciones especiales del caso y las características del conflicto armado en el Estado colombiano, resolvió ampliar las medidas con fundamento en lo dispuesto en la Convención Americana y en los principios del Derecho Internacional Humanitario⁸² en concreto, con el postulado de distinción que dispone la protección a las personas civiles que no participan en las hostilidades y a los bienes civiles. En consecuencia, ordenó garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, al igual que a las personas que tuvieran un vínculo de servicio con dicha Comunidad.

b. Dispuso también, solicitar al Estado para que además garantizara las condiciones de seguridad necesarias en la ruta entre San José de Apartadó y Apartadó, en la terminal de transporte de Apartadó y en el sitio conocido como Tierra Amarilla. Las medidas implementadas debían

⁸⁰ Véase Corte IDH. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH. Resolución de 18 de junio de 2002, considerandos 8 a 11.

⁸¹ El Juez Cançado Trindade -en trabajos académicos o en votos razonados- había sostenido la necesidad de la promoción del desarrollo doctrinal y jurisprudencial del régimen jurídico de las obligaciones *erga omnes* de protección de los derechos de la persona humana. Voto razonado en el asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales Respecto a Colombia. *Supra cit.* Párr. 14. También dijo continuando en la misma temática que "la protección de los derechos humanos determinada por la Convención Americana, de ser eficaz, abarca no sólo las relaciones entre los individuos y el poder público, sino también sus relaciones con terceros (...). Esto revela las nuevas dimensiones de la protección internacional de los derechos humanos, así como el gran potencial de los mecanismos de protección existentes, - como el de la Convención Americana - accionados para proteger colectivamente los miembros de toda una comunidad, aunque la base de acción sea la lesión - o la probabilidad o inminencia de lesión - a derechos individuales". Voto Razonado del Juez Cançado Trindade. Corte IDH. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales Respecto a Colombia. Resolución de la Corte de 6 de marzo de 2003. Párr. 4.

⁸² Confrontar en artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario de 1949, y artículos 1 y 13 del Protocolo Adicional II de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

propender porque en esa ruta el transporte público de personas no fuera objeto de nuevos actos de violencia. De igual forma, debían asegurar que los miembros de la Comunidad de Paz recibieran y pudieran transportar de manera efectiva y permanente productos, provisiones y alimentos.

c. Finalmente, la Corte requirió al Estado y le recordó que era su obligación crear los canales para lograr el diálogo y la concertación. En ese sentido, como la Comisión y el Estado habían manifestado que las medidas adoptadas hasta ahora no habían sido lo suficientemente efectivas, se instó a las partes para que, de común acuerdo implementaran nuevos mecanismos de protección para los miembros de la Comunidad de Paz.

En la Resolución del 15 de marzo de 2005 la Corte advirtió y llamó la atención sobre lo dispuesto en la Sentencia T-327 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia, Sala Segunda de Revisión. En la citada providencia de forma contradictoria aseveró que la fuerza pública tenía “una posición de garante de los derechos fundamentales” de la población, por ello, “la obligación de enfrentar las agresiones individuales o colectivas contra esos derechos” y, por ende, “dispuso en su parte resolutive que el Comandante del Brigada XVII del Ejército Nacional debía asumir la responsabilidad, garantía y protección de los derechos fundamentales [...] de los habitantes de la Comunidad de San José de Apartadó y de las personas que tienen vínculos con ella.⁸³” Para la Corte IDH tal consideración significaba un retroceso en la protección, pues según los alegatos de la Comisión, los representantes y el Estado, existía una probable participación de los referidos miembros de la Fuerza Pública en acciones de violencia contra los miembros de la Comunidad.

En contraste, la Corte Constitucional había sido categórica al ordenar al Comandante de la Brigada XVII que cumpliera con los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la resolución de la Corte Interamericana de 18 de junio de 2002 sobre medidas provisionales. Adicionalmente, ordenó una serie de medidas concretas de protección y garantías adicionales para la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Entre ellas: la obligación de informar a la Procuraduría o la Defensoría del Pueblo cuando se detuviera a una persona de la comunidad; que no se privara de la libertad a ningún miembro de la comunidad en una instalación militar; y, la elaboración de un manual operativo para que el personal de la brigada observara las órdenes judiciales⁸⁴.

A pesar de lo anterior, la situación que se buscaba conjurar con las medidas no mejoró y la falta de confianza y diálogo, como era de esperarse, se acentuó, y se agravó en los siguientes años. En consecuencia, el cumplimiento y eficacia de la protección dispuesta se vio obstaculizado y hasta se retrocedió, por lo que la Corte IDH llamó la atención y reiteró que la situación de desconfianza y ausencia de concertación entre el Estado y los beneficiarios de estas medidas provisionales, debía ser superada.

En el año 2006, la Corte IDH con fundamento en la información suministrada sobre la continuación de los hechos de hostigamientos, amenazas, desapariciones, torturas y asesinatos por acciones de grupos armados ilegales, reconoció un claro incumplimiento de las medidas

⁸³ Véase Corte IDH. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 15 de marzo de 2005, considerandos 22 a 23.

⁸⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-327 de 2004. Resolutive primero inciso 2, 3 y 5.

provisionales de protección ordenadas. Por consiguiente, reafirmó que estas entrañan un carácter más que cautelar, verdaderamente tutelar. De igual forma, advirtió que el incumplimiento del deber estatal de informar sobre la totalidad de las medidas provisionales adoptadas en cumplimiento de sus decisiones era especialmente grave, dado que, según la naturaleza jurídica de estas medidas, lo que pretenden es prevención de daños irreparables a personas en situación de extrema gravedad y urgencia.

De otra parte, ante la gravedad de la situación expuesta, la Corte reclamó al Estado colombiano el deber de garantizar y hacer cumplir el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario. En concreto, en relación con los miembros de la Comunidad de Paz, quienes son civiles ajenos al conflicto armado interno.

La Corte en la Resolución de 5 de febrero de 2018, con el propósito de que se avanzara en la implementación de las órdenes de protección, recordó que el Estado debía dar participación efectiva a los beneficiarios de las medidas individuales en la planificación e implementación de las mismas. Por otro lado, como se había alegado la supuesta participación de miembros de la Brigada XVII del Ejército en el incidente ocurrido el 29 de diciembre de 2017, dispuso que esa unidad no debía brindar la protección individual ordenada por el SIDH.

En la misma decisión, el Tribunal resaltó y retomó lo dispuesto en el Auto de 693 de 2007 emitido por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia en cuanto delegó a “la Defensoría del Pueblo el seguimiento de las órdenes emitidas en dicha providencia y, en general, de las órdenes impartidas en la sentencia T-1025 de 2007 que continu[aban] pendientes de cumplimiento [...]”⁸⁵.

Del mismo modo, recordó que:

[D]e conformidad con lo establecido en la sentencia T-327 de 2004, [instó] a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores para que continu[ara] informando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del cumplimiento de tales medidas, y para que ejer[ciera] las competencias que le asisten frente a las entidades encargadas de su cumplimiento.⁸⁶

Finalmente, en el año 2018 se concluyó el incumplimiento después de una audiencia privada realizada en la sede de la Corte el 17 de noviembre de 2017. En dicha diligencia se valoró también lo analizado en el Auto 693 de 2017 por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional colombiana y un informe de la Defensoría del Pueblo. El documento de la Defensoría daba cuenta de: “la falta de acciones oportunas, pertinentes, adecuadas y suficientes por parte de las entidades competentes para garantizar los derechos a la vida, seguridad, integridad, libertad (y demás derechos asociados) de la población[,] toda vez que estos entes podrían estar minimizando la complejidad de las advertencias y escenario de riesgos alertados [...]”⁸⁷.

⁸⁵ Véase Corte IDH. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 5 de febrero de 2018 considerando 18.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*. Considerando 12 y 13.

Por consiguiente, la Corte IDH debió reconocer la continuidad de la situación de riesgo y consideró que, para superar las dificultades de implementación y la falta de diálogo y concertación entre las partes, a pesar de las labores desarrolladas por las instituciones del Sistema Interamericano, debía confiar en que las órdenes y determinaciones que profirió la Corte Constitucional funcionarían para solucionar las complicaciones y la falta de voluntad política para la decisión y ejecución de acciones adecuadas y oportunas.

Asimismo, la Corte IDH reiteró al Estado colombiano la obligación de mantener las medidas que hubiese adoptado. También ordenó que dispusiera de forma inmediata las que fueran necesarias para proteger eficazmente la vida y la integridad personal de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, tomando en especial consideración las amenazas presuntamente proferidas después de los últimos hechos de diciembre de 2017.

Como consecuencia de las enormes trabas expuestas, de la falta de voluntad política del Estado colombiano, y del consecuente incumplimiento, hasta 2020 el caso Comunidad de Paz de San José de Apartadó continúa bajo supervisión de la Corte. Dada la complejidad de la situación de orden público por la presencia y acción de grupos armados organizados, la efectividad de las medidas no se pudo lograr, y su puesta en funcionamiento fue escasa debido a los problemas ya mencionados. En especial interfirió en la ejecución, la falta de confianza de los beneficiarios en las autoridades que debían brindarles protección y, por supuesto, por la ausencia de interés y de diligencia del Estado en su implementación.

Se subraya que durante la vigencia de las medidas y ante la actitud pasiva del Estado, la Corte adoptó el criterio según el cual, para garantizar efectivamente los derechos consagrados en la Convención Americana, el Estado parte tiene la obligación, *erga omnes*, de proteger a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. Obligación general que se impone no solo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares, inclusive grupos armados irregulares de cualquier naturaleza. Y en sentido no solo de respetar los derechos protegidos por la Convención Americana, sino, además de garantizar el libre y pleno ejercicio de tales derechos como lo establece el artículo 1.º de la citada convención.

De igual forma, que dadas las características especiales de los casos Comunidad de Paz de San José de Apartadó y Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, y de las condiciones generales del conflicto armado interno en el Estado, fue necesario mantener la protección, a través de medidas provisionales, de todos los miembros de las Comunidades y de quienes les prestan servicios básicos, a la luz de lo dispuesto en la Convención Americana y en el Derecho Internacional Humanitario⁸⁸.

2.3.3 Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó (diez años, cumplimiento parcial)

Según la solicitud de medidas presentada por la Comisión y ordenadas por la Corte IDH en la Resolución de 6 de marzo de 2003, los integrantes de las comunidades afrodescendientes

⁸⁸ Véase Corte IDH. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, considerando 8; Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó, considerando 8, y Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte IDH de 18 de junio de 2002, considerando 11.

constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias de la cuenca del río Curvaradó (en adelante “los miembros de las Comunidades”), localizados en el municipio de Carmen del Darién (Chocó), fueron sido reconocidos como tal por el Estado. De igual forma, les fue reconocida la propiedad colectiva que estas comunidades detentan sobre su tierra, sus mecanismos de autogobierno y su identidad como población civil diferenciada de los actores del conflicto armado interno. Sin embargo, desde 1997 integrantes de grupos armados organizados, ejecutaron contra diversas personas de la citada colectividad, reiterados actos de amenazas de muerte, destrucción de bienes, saqueos, detenciones ilegales, hostigamientos, asesinatos y desapariciones. Lo anterior, al parecer con la anuencia de particulares terratenientes, ganaderos y de la fuerza pública y, con el propósito de lograr el desplazamiento de su territorio y de las zonas de producción. Según la Comisión, la razón de los hechos de violencia es porque el área ocupada por la comunidad o utilizada por esta, es de interés para ciertas empresas dedicadas a la explotación, cultivo y comercialización de los recursos naturales como la palma aceitera⁸⁹.

Con esos antecedentes, la Corte consideró conveniente dictar medidas provisionales de protección a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curvaradó, de manera tal que cubrieran a todos los miembros de las referidas comunidades, en concreto dispuso las siguientes:

1. Requerir al Estado de Colombia que adopte, sin dilación, las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó.
2. Requerir al Estado de Colombia que investigue los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.
3. Requerir al Estado de Colombia que adopte cuantas medidas sean necesarias para asegurar que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo en las localidades que habiten, sin ningún tipo de coacción o amenaza.
4. Requerir al Estado de Colombia que, de acuerdo con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, otorgue una protección especial a las denominadas “zonas humanitarias de refugio” establecidas por las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó y, al efecto, adopte las medidas necesarias para que reciban toda la ayuda de carácter humanitario que les sea enviada.
5. Requerir al Estado de Colombia que garantice las condiciones de seguridad necesarias para que las personas de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, que se hayan visto forzadas a desplazarse a zonas selváticas u otras regiones, regresen a sus hogares o a las “zonas humanitarias de refugio” establecidas por dichas comunidades.

⁸⁹ Véase Corte IDH. Asunto de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte IDH de 15 de marzo de 2005, vistos 2.

6. Requerir al Estado de Colombia que establezca un mecanismo de supervisión continua y de comunicación permanente en las denominadas “zonas humanitarias de refugio”, de conformidad con los términos de la presente Resolución.
7. Requerir al Estado de Colombia que dé participación a los representantes que los beneficiarios de estas medidas designen en la planificación e implementación de las mismas y que, en general, los mantenga informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹⁰.

En cuanto al seguimiento, en el año 2004, el Estado informó que había implementado un programa llamado COMPARTEL, que consistía en la ubicación de cinco teléfonos satelitales y doce líneas telefónicas en la zona. De igual forma, que había entregado alimentos y equipos. También, que la Defensoría del Pueblo coordinaba el sistema de alertas tempranas y realizaba el monitoreo permanente de las regiones del país.

Al año siguiente, ante el incumplimiento del Estado de rendir los informes periódicos, las observaciones de la Comisión y de los representantes de las víctimas, se realizó una audiencia pública. En dicha diligencia se tuvo conocimiento de que durante la vigencia de las medidas provisionales, según la información presentada por la Comisión y los representantes, los miembros del Consejo Comunitario de las comunidades continuaban siendo objeto de amenazas, hostigamiento, estigmatización, robos, detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles, asesinatos, desaparición forzada y desplazamiento.

Se destaca que en la resolución de seguimiento del año 2005, la Corte afirmó que a pesar de la oposición del Estado, era necesario que las autoridades Colombianas se ocuparan con urgencia de la situación relacionada con la siembra de palma africana en los territorios titulados colectiva o individualmente por parte de terceros ajenos a los miembros de las Comunidades. Para el Tribunal, dicha siembra era presuntamente la principal causa de los desplazamientos y de la imposibilidad de regreso de las familias a las Comunidades. Además, el cultivo de palma conllevaba un grave riesgo para la vida e integridad personal de los beneficiarios de las medidas⁹¹.

La Corte IDH valoró en mayo de 2013, que durante la vigencia de las medidas provisionales (10 años), el Estado había ido adoptando, de manera creciente, una multiplicidad de medidas de protección, tanto de carácter específico como estructural, en las cuales fueron involucradas varias autoridades estatales, nacionales y locales. Por tanto, en aplicación del principio de subsidiaridad y complementariedad, a pesar de reconocer que subsistían condiciones de riesgo importantes para los miembros de las comunidades beneficiarias de las medidas, ordenó levantarlas, al considerar que no eran igual de graves. La determinación se tomó con la advertencia de que corresponde al Estado, conforme con su deber de garantía de los derechos humanos (artículos 1.º y 2.1 CADH), mantener la protección adoptada. De forma especial, tuvo en cuenta que la Corte Constitucional⁹²

⁹⁰ Véase Corte IDH. Asunto de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte IDH de 15 de marzo de 2005, resolutivos 1 a 7.

⁹¹ Véase Corte IDH. Asunto de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte IDH de 15 de marzo de 2005, considerandos 22 a 25.

⁹² La Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual declaró la “existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada”; el Auto

de Colombia continuaría supervisando el cumplimiento de sus órdenes de protección de las comunidades de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó. Así mismo, estimó que todas las otras autoridades pertinentes seguirían adoptando el conjunto de medidas necesarias para atender la situación de riesgo que enfrentaban los beneficiarios.

2.3.4 Asunto Pueblo Indígena Kankuamo (7 años, cumplimiento parcial)

La Corte IDH en consideración a la petición presentada por la Comisión, emitió la Resolución de 5 de julio de 2004 ordenando al Estado colombiano adoptar medidas provisionales para proteger la vida, integridad personal y, por conexidad, la identidad cultural y la especial relación con el territorio ancestral, de los miembros del pueblo indígena Kankuamo. Lo anterior, porque según documentó la Comisión, la citada comunidad indígena ubicada en la vertiente suroriental de la Sierra Nevada de Santa Marta, considera su territorio como base de su identidad étnica y cultural y en concreto, a la Sierra como área sagrada. Esta cosmovisión y la referida localización del territorio indígena Kankuamo expuso a los miembros de dicha colectividad a constantes actos de violencia, desplazamiento, reclutamiento forzado y amenazas por grupos armados ilegales que actúan en la zona⁹³.

Por consiguiente, las medidas que se dispuso cumplir fueron:

1. Requerir al Estado que adopte, sin dilación, las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de las comunidades que integran el pueblo indígena Kankuamo.
2. Requerir al Estado que investigue los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.
3. Requerir al Estado que garantice las condiciones de seguridad necesarias para que se respete el derecho a la libre circulación de las personas del pueblo indígena Kankuamo, así como que quienes se hayan visto forzadas a desplazarse a otras regiones, puedan regresar a sus hogares si lo desean.
4. [...] ⁹⁴.

En la Resolución del 30 de enero de 2007 después de la audiencia pública celebrada en la sede del Tribunal el 26 de enero de 2007, se destacó el propósito de las medidas dispuestas, en cuanto estaban dirigidas a preservar la identidad cultural y la especial relación de los kankuamos con el

005 de 2009, referente a la “[p]rotección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado”; y el Auto del 18 de mayo de 2010, a través del cual se adoptan “medidas cautelares de protección inmediata para la salvaguarda de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas de Curvaradó y Jiguamiandó, entre otros, asumió el seguimiento y la supervisión de los mandatos de protección de la aludida comunidad.

⁹³ Confrontar en Corte IDH. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 5 de julio de 2004, vistos 2.

⁹⁴ *Ibidem*, resolutivos 1 a 4.

territorio ancestral. En ese orden, el primer reparo de la comunidad indígena al cumplimiento de Colombia fue que el incremento de la presencia estatal consistiera eminentemente en representación militar. Para los beneficiarios, tal presencia significó un perjuicio a los derechos culturales y territoriales de los miembros de la comunidad indígena. Adicionalmente, incrementó su riesgo, pues consideraron que sus bienes civiles serían potenciales objetivos militares de la guerrilla.

De otra parte, informaron la Comisión y los beneficiarios que aunque las medidas provisionales ordenadas en cuanto a la protección de la vida e integridad personal de los miembros del pueblo indígena Kankuamo estaban surtiendo algunos de los efectos deseados, tan sólo el diez por ciento de las 400 familias desplazadas del territorio habían regresado a sus hogares.

Las advertencias de los representantes de los beneficiarios sobre la falta de enfoque diferencial en la planeación y puesta en marcha de las acciones estatales, se cumplieron. En el 2009 se reportaron los siguientes hechos como consecuencia de la implementación de las medidas y que confirmaban los temores de la comunidad: i) se encontraron minas antipersona en la carretera que conduce de la comunidad de Atanquez a las comunidades de Guatapuri y Chemesquemena. A pesar de que la fuerza pública conocía sobre la existencia de las minas ubicaciones, no alertó a la comunidad a través de las autoridades indígenas ni tampoco las desactivaron; ii) la presencia del Ejército en el territorio generó entre otras situaciones: violencia en contra de las mujeres; “asentamiento de tropas en bienes de la población civil como escuelas y casas de familias, utilización indebida de los vehículos que transportan a la población civil” y ‘encapuchados’ que en compañía con el Ejército Nacional, amenazaron a los pobladores y ejercieron una intimidación general; iii) conflicto grave entre la autoridad tradicional y los corregidores. Enfrentamiento que afectó el reconocimiento a su cultura, su autonomía, y el respeto a la diversidad étnica y cultural; y iv) los grupos armados ilegales consideraron objetivo militar a la comunidad indígena, por ser colaboradores de la Fuerza Pública que hacía presencia en el territorio Kankuamo⁹⁵.

Para afrontar la gravedad de la situación expuesta, la Corte resolvió que era necesario mantener la actitud de mediación para el diseño de estrategias adecuadas y que el Estado adoptara todas las medidas de prevención que fueran realmente efectivas e idóneas, y que al igual, estuvieran a su alcance. En ese orden, se estimó prioritario proteger la vida e integridad personal de quienes ejercían posiciones de representación y liderazgo del pueblo indígena Kankuamo.

Después de siete años de vigencia de las medidas, en la Resolución de 21 de noviembre de 2011, la Corte valoró que en términos muy generales, tanto la Comisión como los representantes habían afirmado que las amenazas y hostigamientos continuaban, pero sin dar mayores elementos de modo, tiempo y lugar que permitieran le Corte apreciar adecuadamente la situación. Por otro lado, el Estado explicó ampliamente las diversas acciones desplegadas por varias entidades, entre otras, el Ministerio del Interior y de Justicia, del Ejército y la Policía Nacional; así como de las autoridades municipales e, inclusive, autoridades del pueblo indígena Kankuamo.

⁹⁵ Confrontar en Corte IDH. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 3 de abril de 2009, considerando 8.

En consecuencia, consideró el Tribunal que, “la erradicación total de la supuesta violencia en contra del Pueblo Indígena Kankuamo, aunque [era] deseable, exced[ía] el objeto del propósito de una medida provisional.”⁹⁶ Por otra parte, adujo, que la mera existencia de “factores de riesgo”, por sí misma, no reúne los requisitos de una situación de “extrema gravedad”, urgencia o que se está ante la inminencia de un daño irreparable. Con este discernimiento de debida diligencia, procedió a evaluar la necesidad de mantener las restantes órdenes⁹⁷.

Bajo el parámetro antes mencionado, valoró el Tribunal en cuanto al desplazamiento, que como la orden dada por la Corte consistió solamente en la garantía de condiciones para que las personas que se encontraban desplazadas pudieran regresar a su territorio original. Se estimó que si un grupo de personas ya lo había hecho, era porque las acciones estatales habían propiciado las circunstancias para hacerlo. Además, concluyó que dicha problemática no podría remediarse en su totalidad a través del mecanismo de medidas provisionales. Coligió entonces, que las medidas habían tenido indudablemente un efecto positivo para superar la situación que caracteriza a los miembros del pueblo indígena Kankuamo.

En definitiva, el Tribunal dispuso levantar las órdenes de protección aduciendo que la Corte Constitucional de Colombia había emitido una serie de decisiones que asumían el tema del desplazamiento de manera amplia y que abordaban la problemática de la población indígena. Para tal determinación se apoyó en los principios de subsidiariedad y complementariedad. También, en que la situación persistente en todo caso ya no era igual a la que padecía la comunidad kankuama cuando se decretaron las medidas y, por ende, podía ser afrontada con herramientas del derecho interno de Colombia.

3. ¿Se cumplen o no las medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH para Colombia?

Antes de resolver el interrogante planteado, vamos a precisar el significado del término “eficacia” y el sentido en que es empleado en este trabajo. La Real Academia Española define al término “eficacia” como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.”⁹⁸ En ese sentido podemos sostener que una providencia que prescribe medidas provisionales resulta “eficaz” cuando se ejecuta o es puesta en práctica. Además, cuando las acciones desarrolladas parecen idóneas para la protección del bien jurídico amenazado.

Según se señaló en los acápites anteriores, las decisiones del Sistema Interamericano analizadas sobre medidas provisionales son programáticas, por cuanto requieren de la decisión y acción de los órganos del Estado destinatario de la medida. Es decir, la Corte IDH ordena el resultado deseado y es Colombia quien establece el modo o los medios útiles para lograrlo. Por lo tanto, en este escrito se entiende eficacia en el sentido de que nuestro país adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de las órdenes tutelares, es decir, para la realización de su objetivo final, que no es otro que prevenir la ocurrencia o continuidad de un hecho dañino o peligroso.

⁹⁶ Cfr. Corte IDH. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 21 de noviembre de 2011, Considerando. 16.

⁹⁷ *Ibidem* Considerando 16.

⁹⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. [en línea] Disponible en <https://dle.rae.es/eficacia>

En ese orden, y con fundamento en el análisis de casos y asuntos realizado, es posible señalar que aunque en casi todos los eventos Colombia dispuso e implementó medidas o ejecutó acciones, en muchas ocasiones no fueron eficaces y, en la mayoría de los casos analizados no se ha realizado a satisfacción la vocación tutelar de las órdenes. Las siguientes reflexiones sobre la supervisión del cumplimiento de las órdenes de protección tutelares, lo evidencian.

En primer lugar, frente al primer grupo estudiado y en el que las órdenes eran para garantizar derechos individuales, el diseño, puesta en práctica y concreción de la protección, aunque con dificultades y desconfianza, se pudo lograr. Excepto en el caso de las víctimas del caso de la masacre de Mapiripán en el que la prevención de los beneficiarios no pudo ser superada.

Para todos los asuntos, el análisis de los casos muestra una tensión entre los derechos de las víctimas y la renuncia paulatina de la Corte IDH a exigir una respuesta penal como criterio para evaluar el cumplimiento a partir de 2010. La razón aducida: porque es un tema de fondo que no muestra la existencia de los requisitos previstos para decretar y mantener las medidas. En el caso colombiano, además, esta orden es muy poco cumplida debido a un déficit estructural y multicausal⁹⁹. En contraste, encontramos el sentir de las víctimas en cuanto que si no se investiga y sanciona a los responsables de las conductas ilícitas, no se crean garantías de no repetición o de prevención.

De igual forma, el dilema y tensión que se aprecia en la mayoría de los asuntos entre la exigencia del Tribunal de que la implementación de las medidas de protección deben ser concertadas con los beneficiarios y sus representantes¹⁰⁰ y la desconfianza de estos que impide el diálogo y el acuerdo. Esta situación se torna irreconciliable cuando el Estado dispone que los esquemas de seguridad los ejecuten o estén a cargo de servidores de la Fuerza Pública o de organismos de seguridad estatal. Ello por cuanto en muchos casos, en agentes de estas entidades recaen graves indicios o pruebas de haber participado por acción u omisión en los actos de agresión que se denunciaron y por los que se solicitó la acción tutelar.

La desconfianza y falta de concertación genera un obstáculo para medir el cumplimiento. Si las medidas están orientadas o son ordenadas con el propósito de proteger; desde la perspectiva de

⁹⁹ La Unidad de Derechos Humanos fue creada específicamente para avanzar en la investigación y acusación de graves violaciones a derechos humanos y se fundamenta en la necesidad de intervenir inmediatamente con funcionarios especializados para superar la ausencia de sanción judicial de dichos delitos (Resolución 0-2725 de la Fiscalía General de la Nación, 9 de diciembre de 1994). No obstante, la Fiscalía General de la Nación ha indicado que en ninguno de los casos que se han ventilado ante la justicia interamericana se ha logrado culminar la investigación y el juzgamiento de los responsables de las violaciones a los derechos humanos de las víctimas. Verbigracia, el caso más antiguo, Caballero Delgado y Santana, todavía está en investigación. Fiscalía General de la Nación. Oficio DECVDH-20150-20/11/2018 DE 22. Citado por: ROBLEDO SILVA, P. Radiografía del Cumplimiento de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *El Estado Constitucional Colombiano en la Periferia*. CORREA HENAO M. PALACIOS TORRES, A. Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 2019. Tomo I, pp. 62-96.

¹⁰⁰ Véase Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 4 de julio de 2006, punto resolutivo cuarto, y Caso 19 Comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 26 de junio de 2012, Considerando 16. Asunto Álvarez y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 8 de febrero de 2008. Caso Cardona Giraldo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 8 de febrero de 2013. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 6 de febrero de 2008.

los beneficiarios, no hay seguridad, si su protección está encargada a organismos de los que se sospecha participaron en la creación del riesgo. Ante esta dificultad, no puede desconocerse que la situación mejoró cuando la Defensoría del Pueblo comenzó a actuar como intermediario en el trámite y cuando se vinculó en el cumplimiento al Ministerio del Interior por medio de la Unidad Nacional de Protección. No obstante, persisten los inconvenientes por aspectos logísticos.

De otra parte, el cambio hacía medidas más específicas y acordes con las necesidades especiales de protección de cada grupo o beneficiarios, además de facilitar su supervisión, debería mejorar la eficacia de la herramienta tutelar. Sin embargo, el estudio que antecede permite ver que no fue así. Y que en los casos más graves se verificó su incumplimiento. La razón pasa por varios obstáculos, entre los que se resaltan: i) la degradación del conflicto interno; ii) que se trata de situaciones derivadas de un contexto de violación sistemática de derechos humanos (como desplazamiento forzado, ejecuciones arbitrarias, desapariciones y despojo de tierras); iii) la no utilización de un enfoque diferenciado en la adopción e implementación (por ejemplo en casos de comunidades indígenas o afrodescendientes); y, iv) la falta de voluntad política y de articulación entre entidades al interior del Estado.

A pesar de la indiscutida fuerza vinculante de las decisiones de protección que expide la Corte IDH, su implementación en Colombia resultó en varios casos frustrante y conllevó una regresión (por ejemplo, en los casos de comunidades y de los defensores de derechos humanos). Al respecto basta recordar que se presentaron eventos en los que los beneficiarios de medidas luego de todo el esfuerzo para acceder al SIDH, abrir una ventana que mostrara la problemática de la que eran víctimas, y de obtener un mandato urgente de protección; debieron volver a iniciar todo un peregrinaje por instituciones y autoridades en el orden nacional por la falta de articulación entre estas, reclamando que las órdenes se ejecutaran tal y como se dispusieron. Incluso, en varios de ellos, la situación llegó al punto de que los beneficiarios fueron sometidos, otra vez, a estudios de seguridad para establecer el riesgo de conculcación de sus derechos, o debieron presentar acciones de tutela para que se cumpliera la resolución internacional. Semejante retroceso, significa un agotamiento de las víctimas y un desgaste innecesario de las instituciones regionales y nacionales.

En resumen, las falencias y debilidades del Estado colombiano desdibujan la vocación transformadora de las medidas provisionales, haciendo que se diluyan en procedimientos internos entre varias entidades y que deban ser asumidas para su supervisión por la Corte Constitucional. De ahí que, si bien el análisis sobre el cumplimiento no nos permite cuestionar la legitimidad del SIDH, sí es un baremo para calificar de ineficaz la institucionalidad del Estado colombiano en muchos aspectos de garantía de derechos.

En efecto, la adopción y supervisión sobre la implementación eficaz de las órdenes terminó, en los asuntos más graves y complejos, siendo asumida por la Corte Constitucional. Con ese retroceso a los estamentos jurídicos internos, se genera un círculo vicioso en el que se vuelven a dictar órdenes con el mismo propósito de protección de las dispuestas por el Sistema Interamericano. De esta manera, a la Corte IDH no le queda otro camino que en cumplimiento del principio de subsidiariedad o de complementariedad, trasladar el seguimiento al Tribunal Constitucional, para que el trámite de su implementación vuelva a empezar. Todo lo cual,

conlleva que las víctimas o beneficiarios sientan que perdieron el espacio de interlocución internacional que habían ganado.

De otra parte, no puede desconocerse que a pesar del progreso que significaron ciertas determinaciones orientadas a expandir la protección y cobijar un mayor número de personas posibles en los asuntos de las Comunidades de Paz de San José de Apartadó¹⁰¹ y Jiguamiandó y del Curbaradó¹⁰² respecto del Estado y de la acción de terceros, con el paso del tiempo tal aspecto se mostró como un inconveniente para desarrollar una adecuada supervisión de la implementación de las medidas y establecer su cumplimiento¹⁰³.

4. Estándar de cumplimiento para la Corte IDH

Del análisis desarrollado en cuanto al seguimiento de las medidas dispuestas para Colombia por grupos de casos, en cuanto al cumplimiento y para delinear el o los estándares podemos deducir lo siguiente:

La supervisión de cumplimiento parte de recordar que el patrón de apreciación de los requisitos al momento de conceder las medidas es *prima facie*, siendo en ocasiones necesaria la aplicación de presunciones ante las alegadas carencias de protección¹⁰⁴. No obstante, el mantenimiento de las medidas de protección exige una evaluación más rigurosa de la Corte en cuanto a la persistencia de la situación que dio origen a las mismas¹⁰⁵.

Con ese marco, y las conclusiones expuestas sobre los criterios de cumplimiento seguido por la Corte IDH que se desprenden del análisis de las medidas provisionales adoptadas para Colombia en el periodo 1994-2019, podemos evidenciar que el estándar no es absoluto y tiene diversos matices. Por ello, durante la supervisión de las órdenes de protección el Tribunal Interamericano se debate entre: la debida diligencia, el efecto útil y el principio de subsidiaridad o complementariedad.

Para sustentar el anterior aserto, se consideran las siguientes situaciones que se constataron en el acápite anterior de seguimiento a casos y asuntos colombianos:

1. Los grupos presentados reflejan a su vez una gradualidad en la complejidad de las medidas. Los primeros conllevaron órdenes simples; el segundo grupo, diversidad en las órdenes y mayor

¹⁰¹ Véase Corte IDH. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 24 de noviembre de 2000. Considerando 7.

¹⁰² Véase Corte IDH. Asunto de las Comunidades de Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 6 de marzo de 2003. Considerando 9.

¹⁰³ CORZO SOSA, EDGAR. *Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México: Tirant lo Blanch, 2014. p. 69. ISN 9788490539743.

¹⁰⁴ Cfr. Corte IDH. Caso Raxcacó Reyes y otros. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2004, Considerando 10, y Caso Familia Barrios. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 13 de febrero de 2013, Considerando 14.

¹⁰⁵ Cfr. Corte IDH. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 3 de abril de 2009, Considerando 7, y Caso Gutiérrez Soler. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 23 de octubre de 2012, Considerando 15.

complicación en su ejecución. Se trató en este último, de atender problemas estructurales (amenazas y desaparición de defensores de derechos humanos) y de procurar incentivar una transformación (mejorar las condiciones del sistema democrático y del Estado de Derecho). El tercer grupo además de conllevar mayor diversidad en las medidas dispuestas, su implementación exigía condiciones más estructuradas y articuladas y, por ende, con poca probabilidad de llevarse totalmente a cabo. Entre otras razones, por el contexto de conflicto armado interno en el que se debían ejecutar y las fallas estructurales del Estado colombiano.

2. En ese sentido, la Corte IDH para evaluar el cumplimiento y eficacia de las medidas fue variando el nivel de exigencia a medida que aumentaba la complejidad de los asuntos. Es decir, en las simples requirió que se adoptaran de forma concertada acciones muy concretas y cierto grado de eficacia. En las más complejas el criterio para evaluarlas se fue ampliando a: i) si el Estado había desplegado esfuerzos diligentes para implementarlas; ii) si habían sido concertadas y se estimaban idóneas para las circunstancias particulares de los beneficiarios; iii) si Colombia había entregado instrumentos eficientes para mejorar la protección; y, iv) si la situación o condiciones de amenaza o riesgo agravado había mejorado.

3. El criterio probatorio para tener o no como cumplidas unas medidas está basado en la información suministrada por las partes y en la presunción que se desprende del silencio de éstas. Así, si el Estado afirmaba que había cumplido lo ordenado y las víctimas o sus representantes guardaban silencio al respecto, se entendió que estaba satisfecha la orden. Por el contrario, si los beneficiarios decían que no se había cumplido, y el Estado no objetaba tal aseveración, se consideraba que debían seguir vigentes. Finalmente, el silencio de las dos partes frente a una medida en concreto hacía presumir la eficacia persuasiva de la medida dispuesta.

En síntesis, en el trámite de supervisión sobre el efectivo cumplimiento de las medidas emerge claro que la herramienta más utilizada es la información. Al punto que se afirma: “Es fundamental que las medidas ordenadas se reflejen en informes estatales que contengan los medios, acciones y objetivos determinados por el Estado en función de las específicas necesidades de protección de los beneficiarios de las mismas, de manera que le den sentido concreto y de continuidad a esos informes”¹⁰⁶. Con fundamento en los reportes y observaciones la Corte deduce: i) la efectividad de las medidas adoptadas o la disuasión provocada con la orden o con la pauta adoptada; y ii) la pertinencia de levantarlas, si además, ha transcurrido un tiempo razonable sin amenazas o sin la ocurrencia de situaciones de riesgo.

4. Como ya se dijo, en la tarea de avanzar en el aspecto de ejecutoriedad de las medidas la Corte IDH ha adoptado prácticas y criterios para realizar el seguimiento. Las prácticas se concretan en la solicitud de informes al Estado, a los beneficiarios o a sus representantes, incluso a la Comisión Interamericana. Además, en los últimos años, aunque escasas, las visitas al territorio y las audiencias. Los criterios son: el principio de subsidiariedad (que aquí preferimos llamar de complementariedad), el efecto útil, la territorialidad y la planificación o concertación de las medidas con los beneficiarios de estas.

¹⁰⁶ Cfr. Corte IDH. Asunto de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte IDH de 30 de marzo de 2006, considerando 14.

En cuanto al primero de los conceptos utilizados, esto es, el principio de subsidiariedad se puede acotar que en términos generales hace referencia a la relación entre los dos sistemas de protección de los derechos humanos de manera que uno complementa al otro, si se cumplen ciertos presupuestos. De forma específica, para el presente análisis sería el reconocimiento de que son las instituciones y autoridades domésticas colombianas las primeras obligadas a adoptar las medidas necesarias para cesar el grave riesgo y para garantizar la no repetición de la violación de los derechos humanos. No obstante, en materia de medidas provisionales, tal exigencia no se verifica con tal rigor para conceder la protección, pues las personas pueden acudir al SIDH sin tener que demostrar que agotaron los recursos internos o que estos fueron ineficientes¹⁰⁷.

Desde nuestro punto de vista, en materia de supervisión y cumplimiento de las medidas provisionales, ante el SIDH no opera en estricto sentido el criterio de subsidiariedad, sino uno de complementariedad. Esto es así, porque las órdenes de protección se pueden ordenar o mantener así se hayan activado o estén operando los recursos o procedimientos internos. Tal y como sucedió, por ejemplo, en el caso de la Rochela y en el de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. En consecuencia, como se dijo líneas arriba, no se requiere que el solicitante acredite el agotamiento de los citados recursos.

Igualmente, consideramos que el Tribunal internacional apela al criterio al que nos acabamos de referir, con la idea de que se presente, lo que algunas autoras han denominado efectos reflejos¹⁰⁸ de las sentencias interamericanas. Esto es, un concepto especial de implementación de los estándares internacionales sobre derechos humanos, que aspira a que pocos casos sean conocidos por los tribunales supranacionales. Ello por cuanto resulta razonable y legítimo esperar que una o escasas decisiones del SIDH deberían motivar a que las autoridades nacionales asuman y resuelvan los casos o implementen la política pública con fundamento en los criterios que habría utilizado el juez convencional.

Con ocasión de lo anterior, esta concepción o faceta del principio de subsidiariedad, así entendido y aplicado, debería contribuir a lograr un reforzamiento hacia una democracia sustancial más que formal. Y con ello, a evitar probables demandas y condenas internacionales por violaciones de los derechos humanos.

Para explicar los términos restantes y enunciados en líneas anteriores, nos apoyaremos en el texto de Edgar Corzo Sosa¹⁰⁹. El concepto jurisprudencial del efecto útil también conocido como principio de efectividad, indica de forma general que las disposiciones convencionales y las

¹⁰⁷ Artículo 46 CADH: « 1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;»

¹⁰⁸ Según las autoras, las decisiones de la Corte Interamericana, en el entendido de que el SIDH debe preservar su naturaleza subsidiaria, adquieren una eficacia *inter partes*, pero también unos efectos reflejos, como lecciones potencialmente irradiadoras del orden internacional en el ámbito nacional. Cfr. ACOSTA LÓPEZ, JUANA y LONDOÑO LÁZARO, MARÍA CARMELINA. El papel de la justicia nacional en la garantía del derecho a un recurso efectivo internacional. *Internacional Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*. [en línea]. Bogotá: enero-junio de 2010. (16), pp. 81-113. [consultado el 14 de septiembre de 2020]. ISSN: 1692-8156. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13834>

¹⁰⁹ CORZO SOSA, EDGAR. Ob. cit., pp. 87 a 91.

resoluciones de los órganos jurisdiccionales no se deben quedar en simples declaraciones, sino que los Estados parte deben desplegar todos los esfuerzos por implementarlos. Por tanto, la aplicación y la interpretación de las decisiones emitidas por la Corte, entre ellas las resoluciones sobre medidas provisionales, deben propender por el mayor beneficio y eficacia en la protección de los derechos humanos¹¹⁰.

No obstante, el anterior criterio presentó una variación importante al valorar el cumplimiento en ciertos casos de protecciones provisionales dictadas para Colombia¹¹¹. En algunas circunstancias se afirmó que el fundamento del criterio aludido ya no es la interpretación más favorable a los protegidos, sino la posibilidad real de que las medidas sean implementadas. De forma que, si no se ha logrado la ubicación y participación de los beneficiarios, las acciones tutelares se deben suspender o levantar.

En los grupos de casos y asuntos segundo y tercero, en el plano del cumplimiento de las medidas provisionales, se observa que la Corte pretendió que se fuera más allá de la debida diligencia hacia su eficacia. En ese sentido en varios eventos se afirmó que no bastaba con que el Estado adoptara algunas medidas según lo ordenado, sino que se esperaba que estas conllevaran un grado de efectividad verificable. Y que por lo menos cesara el riesgo para los beneficiarios de la protección.

Por consiguiente, el efecto útil de las medidas provisionales depende en forma primordial de la posibilidad real de que estas sean implementadas y que de alguna forma sean eficaces. Luego, se resuelve levantarlas si los protegidos se niegan a participar y a colaborar para la planeación e implementación de los medios de protección. De igual forma, si no pueden ser ubicados para ello, o no presentan argumentos sobre la necesidad de mantener las adoptadas.

El segundo criterio es el de la planificación. De acuerdo con este parámetro, el Estado debe concertar con los beneficiarios la clase y particularidades de las medidas a adoptar, en tanto la Corte IDH dispone de forma general la protección de ciertos derechos. El Sistema Interamericano en especial sobre este punto ha precisado que el Estado debe propiciar un diálogo participativo en el que las partes interesadas deben colaborar en la instrumentación de las medidas con el propósito de que resulten útiles y, por ende, eficaces¹¹².

El caso de Mapiripán evidencia la importancia del presupuesto anterior. En este asunto no fue posible la implementación efectiva de ninguna medida por la desconfianza de las personas

¹¹⁰ Véase Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez, medidas provisionales respecto de la República de Guatemala, resolución de la Corte IDH del 11 de marzo de 2005, consideración 9; Caso de las Penitenciarías de Mendoza, medidas provisionales respecto de la República de Argentina, resolución de la Corte IDH del 30 de marzo de 2006, resolutive 2; Caso Caballero Delgado y Santana, medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte del 4 de julio de 2006, considerando 13; Caso Caballero Delgado y Santana, medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte del 3 de febrero de 2010, considerando 16.

¹¹¹ Véase asunto Alvarado Reyes y otros. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 26 de noviembre de 2010, Considerando 26, y Caso 19 Comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 26 de junio de 2012, Considerando 12

¹¹² Véase Corte IDH. asunto Adrián Meléndez Quijano y otros, Considerando 9. Cfr. en el mismo sentido, Asunto Álvarez y otros. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 22 de mayo de 2013, Considerando 37.

beneficiadas hacía las entidades o instituciones que fueron encargadas de brindarles protección. Precisamente por existir indicios de la probable participación o aquiescencia de miembros de la Fuerza Pública en los hechos de los que fueron víctimas y por los que acudieron ante el SIDH.

La posibilidad de lograr la efectividad pretendida con las órdenes de protección se reduce si no existe concertación y diálogo entre los beneficiarios o sus representantes y las autoridades estatales encargadas de la planificación e implementación de las mismas. Para tal fin, señaló el Tribunal, recae en el Estado la obligación de crear los canales de concertación¹¹³. Alcanzado tal propósito, se lograría un ambiente de confianza y credibilidad en el funcionamiento de las instituciones estatales. Lo que, según el análisis realizado, se espera redunde en mejoras de las garantías de los derechos libertades y, de contera, haría que las personas acudan menos a solicitar medidas al Sistema Interamericano. Esto último, a su vez, reafirmaría su carácter complementario y subsidiario.

El tercer concepto es el de la territorialidad de las medidas, en el entendido que las medidas adoptadas deben desplegar sus efectos en el territorio del Estado involucrado con el riesgo para los derechos protegidos¹¹⁴. Esto porque se parte de considerar que el beneficiario demanda una protección de un Estado en concreto y para ser aplicada en su territorio. Por consiguiente, este Estado sólo puede implementarlas dentro de su jurisdicción.

Verbigracia, en el caso 19 comerciantes vs Colombia, la Corte IDH resolvió que, aunque la situación de inseguridad que padecía el beneficiario en Colombia lo llevó a un desplazamiento internacional, de todas formas, cuando un beneficiario de medidas provisionales sale del territorio del Estado que se supone debía brindarle protección, para residir en otro, las medidas quedaban sin efectos. Y no pueden ser retomadas hasta que el destinatario no notifique su determinación de volver al país, la fecha de regreso y la voluntad de recibir el amparo estatal¹¹⁵. Similar situación se presentó en el caso de dos personas protegidas en el asunto de la Masacre de la Rochela.

En el asunto Álvarez y otros, Erik Arellano Bautista según se informó, supo de la existencia de planes de inteligencia militar para hacerlo desaparecer, por lo que abandonó Colombia. Al respecto la Corte en resolución del 11 de noviembre de 1997 dispuso requerir al Estado para que tan pronto el citado beneficiario regresara al país, se adoptaran las medidas necesarias para proteger su vida e integridad personal.

5. La Corte IDH en cuanto al cumplimiento de la orden de adelantar investigaciones y sancionar a los responsables de los hechos de riesgo que generan la protección, dejó de considerarlo como un aspecto para mantener o levantar las medidas. Según el Tribunal, la efectividad o la debida

¹¹³ Ver en Corte IDH. Asunto Alvarado Reyes y otros. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 26 de noviembre de 2010, Considerando 26, y Caso 19 Comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 26 de junio de 2012, Considerando 12

¹¹⁴ Artículo 1 CADH: «Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.»

¹¹⁵ Véase Corte IDH. Caso 19 comerciantes vs Colombia, medidas provisionales respecto de la República de Colombia, resolución de la Corte IDH del 26 de agosto de 2010, c.36

diligencia de las indagaciones no guardaban relación con la urgencia y requisitos de las órdenes de protección. Al respecto, las víctimas y sus representantes se opusieron, y ratificaron la necesidad de exigir investigaciones eficientes, que determinen la verdad y sancionen a los responsables de los hechos ilícitos que dieron origen a la solicitud de protección, por cuanto estiman que ello evitaría su reiteración y restablece sus derechos vulnerados.

El reparo de las víctimas se torna más trascendental cuando se trata de investigaciones sobre desaparición forzada. Así, por ejemplo, en el asunto Álvarez y otros, aunque se había ordenado una medida que exigía adelantar una investigación eficiente que arrojara resultados y la sanción de los responsables de los hechos graves e ilícitos de los que fueron víctimas los beneficiarios de las medidas, en el año 2013 la Corte IDH con el solo reporte del inicio de unas indagaciones y el trámite de algunas diligencias sobre la desaparición forzada, decidió levantar la medida.

Sin embargo, la decisión antes expuesta se repitió en los restantes casos analizados aduciendo que la eficiencia de las investigaciones internas era un aspecto que debía estudiarse dentro del asunto de fondo. Argumento que se torna discutible en materia de medidas provisionales dictadas por la Corte IDH respecto de Colombia, pues como se advirtió en el acápite de análisis de cumplimiento de los asuntos y casos por grupos, a pesar de la larga vigencia de las medidas, la mayoría de los asuntos analizados (8 de 13 estudiados) no han sido admitidos como casos contenciosos ante el SIDH. De otra parte, ante la citada determinación, los beneficiarios o representantes replicaron que es deber del Estado adoptar medidas de prevención para evitar la repetición de actos de violencia contra las víctimas, entre ellas, destacaron como importante la investigación de los hechos que dieron origen a las medidas provisionales. Situación que también pone de presente una excesiva confianza en la sanción.

6. Como lo expresamos al comienzo de este escrito, las medidas provisionales se dictan con el principal propósito de proteger a las personas en riesgo, siendo en consecuencia, órdenes para ejecutar acciones con ese fin. De acuerdo con el análisis realizado, el cumplimiento no se presentó en sentido estricto. En la mayoría de los asuntos y casos, como se vio, los beneficiarios continuaron por largo tiempo en riesgo y en algunos eventos, unas personas fueron desplazadas, asesinadas o desaparecidas bajo la vigencia de las órdenes tutelares.

7. Finalmente, la eficacia de las medidas provisionales proferidas por la Corte IDH como herramienta de protección y en concreto para evitar daños irreparables a los derechos fundamentales, aunque comprende el estudio de su implementación, lo excede, en la medida que la ejecución depende en buena parte de la estructura institucional y legal del país, incluso, de voluntad política. Con el estudio se evidenció que existen temas trascendentales para los derechos humanos que, por carecer de interés en la agenda política, no son asumidos ni tratados de manera adecuada por los poderes públicos. Es decir el problema de su protección es más político que de justificación. Verbigracia: las causas de la violencia contra grupos especialmente afectados por el conflicto interno (pobres, indígenas, raizales, afrodescendientes); patrones estructurales de discriminación y estigmatización contra determinados grupos de personas o sectores sociales

(líderes sociales y defensores de DD. HH); garantías de retorno y de restitución de tierras; y, un sistema de administración de justicia inidóneo, ineficiente e inaccesible¹¹⁶.

Conclusiones Generales y Recomendaciones Finales

1. De la lectura y análisis de las medidas cuyo estudio se realizó en este escrito, se observa que son propósitos de su adopción: i) procurar el derecho de acceso a la protección que brinda el Sistema Interamericano y, por supuesto salvaguardar el proceso¹¹⁷; y ii) ser una garantía de protección jurisdiccional que busca evitar de forma eficiente agravios a los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹⁸. Además, desde la perspectiva del derecho interno aparece que el fin es: i) motivar a que se cumplan y promuevan los cambios necesarios o se generen políticas públicas para afrontar y superar determinados problemas estructurales (violencia contra líderes de movimientos sociales, desplazamiento, despojo, desapariciones, etc.). Y que se justifican en la medida que no permiten el goce y disfrute de los derechos fundamentales; y, ii) fortalecer la soberanía estatal y el sistema democrático.

En sentido estricto, podría decirse que las medidas provisionales serían eficaces si las dispuestas e implementadas no se alejan de las efectivas y conducentes para conjurar el peligro advertido y, por ende, protejan realmente los derechos amenazados. No obstante, no se puede inferir a partir del estudio de las medidas provisionales decretadas para Colombia entre 1994 y 2019, que la Corte IDH haya construido un solo estándar para validar el cumplimiento, sino que de acuerdo con las particularidades de cada grupo de casos o asuntos ha adoptado varios criterios al respecto.

2. La práctica del Sistema Interamericano y de los Estados en materia de medidas cautelares se ha estructurado en buena parte con base en las violaciones tradicionales a los derechos humanos,

¹¹⁶ De hecho, los asuntos mencionados fueron establecidos en el informe de Colombia presentado por la CIDH en 2014, luego de visitar nuestro país, como trascendentales y necesarios de afrontar y solucionar para mejorar la situación de déficit en la garantía de los derechos humanos. Tal constatación generó la formulación de varias recomendaciones para superar la problemática. Sin embargo, en el seguimiento realizado a las exhortaciones a 2019 y sobre los avances, la CIDH concluyó que el cumplimiento de Colombia ha sido parcial y deficiente, por tanto, debe continuar realizando monitoreo en procura de un progreso. Cfr. En <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf> y en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>

¹¹⁷ Solo en el asunto del *Pueblo Indígena Kankuamo versus Colombia*, son cerca de seis mil los beneficiarios de las medidas; en el caso de la *Comunidad de San José de Apartadó versus Colombia*, los beneficiarios son más de 1200; en los casos de las *Comunidades del Juguíamandó* y *Curbaradó versus Colombia*, los beneficiarios son más de dos mil. Ver en voto concurrente del juez A.A. Cançado Trindade en asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Resolución de la Corte IDH de 2 de febrero de 2006.

¹¹⁸ CANÇADO TRINDADE, A.A. "Les Mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme", in *Mesures conservatoires et droits fondamentaux* (eds. G. Cohen Jonathan y J.-F. Flauss), Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 2005, pp. 145-163; CANÇADO TRINDADE, A.A., "Les Mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme", 4 *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos* (2003) pp. 13-25; CANÇADO TRINDADE, A.A., "The Evolution of Provisional Measures of Protection under the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)", 24 *Human Rights Law Journal* - Strasbourg/Kehl (2003), n. 5-8, pp. 162-168. Citado en votos concurrentes a las Resoluciones del 2 y 7 de febrero de 2006, casos Comunidad de San José de Apartadó y Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó respecto de Colombia.

de manera que las respuestas más adecuadas para la protección de personas o de comunidades frente a las situaciones más complejas que hoy presenta el país deben aún ser encontradas. De ahí que, ante situaciones de ataques sistemáticos a los derechos de una comunidad, una lógica tradicional de asignar escoltas, carros, celulares no resulta suficiente. Se requiere que la Corte IDH emita órdenes más concretas, con enfoque diferencial y sea más exigente en su cumplimiento.

3. La Corte IDH en cuanto a cumplimiento y eficacia, oscila entre el criterio de la debida diligencia, del efecto útil y el principio de subsidiariedad o complementariedad. Del análisis realizado por grupos de casos y asuntos, se concluye que, al ampliar el universo de beneficiarios, avanzar hacía los derechos colectivos y en escenarios de violación sistemática de derechos humanos más complicados o en los que se requiere una mirada amplia e integral, la supervisión articula más variables para decidir si las medidas se levantan, se mantienen o se amplían. (*Supra*).

Bajo ese entendido, lo primero que se advierte luego del estudio sobre las medidas provisionales dictadas para Colombia en el periodo de 1998 a 2019; es que el cumplimiento y eficacia de las medidas no es pues, una cuestión de absolutos sino de matices. Lo anterior por cuanto en casi todos los casos el Estado desplegó acciones y en muchos, se hizo en acuerdo con los beneficiarios. De hecho, se pudo verificar que existen diferentes niveles de implementación de acuerdo con las clases de órdenes y la complejidad de la situación que se pretende conjurar.

Conforme con lo expuesto, este trabajo, concuerda con la siguiente apreciación en cuanto a que:

[F]rente a las medidas provisionales, lo que estas le exigen al Estado es la adopción de una serie de medidas encaminadas a impedir la ocurrencia de hechos violatorios de los derechos de las personas. Su incumplimiento se evaluará es a partir de la no adopción de medidas de protección y no se deduce de manera automática de la producción de un resultado negativo. La obligación de un Estado en relación con las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana no genera responsabilidad objetiva o automática y deben evaluarse las medidas adoptadas, en cada caso concreto¹¹⁹.

En segundo término, como ya se dijo, las medidas provisionales son herramientas que buscan generar espacios de encuentro y concertación para que los Estados se vean convocados y de alguna forma conminados a cumplir con su deber general de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y transformar ciertas realidades. Comprenderlas como instrumentos de cambio y no como soluciones, nos da una perspectiva que influye en lo que se juzga como cumplimiento.

4. Con esa perspectiva transformadora, igual, la conclusión de este trabajo es que Colombia no ha acatado con eficacia las medidas provisionales dictadas por el Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos. Del estudio realizado al cumplimiento, se infiere que las falencias y debilidades del Estado Colombiano desdibujan esa vocación transformadora de las medidas provisionales, haciendo que se diluyan en procedimientos internos entre varias entidades y que deban ser asumidas para su supervisión por la Corte Constitucional.

¹¹⁹ ACOSTA LÓPEZ, J. Y MAYA CALLE, M. Ob.cit., p. 35.

A su vez, el incumplimiento a las órdenes de protección para evitar daños irreparables a las personas y a sus derechos, genera otra consecuencia negativa. En efecto, no cumplir las obligaciones de salvaguarda de derechos fundamentales, a largo plazo afecta la política de defensa judicial preventiva del Estado ante tribunales internacionales. Ello por cuanto, el acatamiento de las medidas cautelares y provisionales se convierte en una forma idónea para disminuir la probabilidad de demandas y de condenas internacionales a Colombia por violación a los derechos humanos

5. La desconfianza y falta de concertación genera un obstáculo para medir el cumplimiento. Si las medidas están orientadas o son ordenadas con el propósito de proteger, desde la perspectiva de los beneficiarios, no hay seguridad, si su protección está encargada a organismos de los que se sospecha, o se tienen pruebas, participaron en la creación del riesgo.

Como se pudo acreditar con el estudio de los casos y asuntos, en varias ocasiones las medidas provisionales no lograron su cometido debido a que los agentes del Estado resultan ser responsables de los hechos que atentan contra las personas que requieren las medidas de protección. Entonces, pedirle al Estado que proteja a las mismas personas que ataca parece una paradoja. Sobre todo, en casos en los que se trata de violaciones a los derechos humanos perpetradas intencionalmente y en forma sistemática o generalizada.

6. Finalmente, a lo largo del presente escrito se tuvo cuidado de evitar confundir el cumplimiento (como efecto material directo) de las resoluciones sobre medidas de protección, con su impacto (efectos simbólicos). En cuanto al primero entendimos: que las autoridades colombianas desplegaron acciones para obedecer lo ordenado y procurar evitar con ellas que se concretará el riesgo advertido. Con la segunda por su parte, nos referimos a la contribución que la resolución aporta al conocimiento, deliberación y garantía efectiva de los derechos convencionales.

La razón fue, porque el impacto mide la influencia total o el efecto de una decisión, y puede llegar a exceder la implementación de la orden (por ejemplo, al tener efectos indirectos adicionales como la promoción y deliberación pública sobre una problemática) o incluso “efectos netos negativos” debido a consecuencias no buscadas, así por ejemplo: el abuso del mecanismo de protección, las críticas por la imposibilidad de ejecución de algunas órdenes colectivas y la resistencia política¹²⁰.

En este contexto se destacan los impactos de las Resoluciones que decretan medidas de protección en casos y asuntos colombianos, en especial aquellas en las que la Corte IDH tuvo en cuenta además de las situaciones individuales de los peticionarios, los efectos amplios en aquellos que no eran parte del caso, pero sí padecían sus efectos; y que su decisión podría generar profundos efectos simbólicos al modificar la percepción del déficit en la protección de los derechos humanos y de las alternativas de solución que tienen distintos actores sociales (los funcionarios públicos, las víctimas de la violación de derechos de que se trate, la opinión pública, etc.)¹²¹.

¹²⁰ RODRÍGUEZ GARAVITO, C. Más Allá del Cumplimiento: Cómo Analizar y Aumentar el Impacto de los Tribunales. En: Langford Malcon: *La Lucha por los Derechos Sociales, Los fallos Judiciales y la Disputa Política por su Cumplimiento*. [versión digital] Bogotá: Dejusticia, 2017, pp. 99-135. ISBN 978-958-5441-21-7.

¹²¹ *Ibidem*. pp. 106 a 107.

Todo esto implica que, incluso cuando las medidas de protección han sido incumplidas, al abrir una ventana a los afectados y al permitir un espacio de diálogo internacional entre beneficiarios y autoridades estatales, se difunden los temas, se promueve un cambio social y se insta a los jueces y autoridades nacionales a utilizar el estándar internacional para que no se presenten retrocesos en materia de protección de los derechos humanos. En igual sentido, el acceso al SIDH y el decreto de medidas empodera a las víctimas de grupos o sectores sociales tradicionalmente discriminados y visibilizan su problemática y vulnerabilidad. Es decir, se generan dinámicas que antes no existían y tejido social. Asimismo, motiva a estos actores a impulsar transformaciones nacionales mediante la creación de institucionalidad.

Dicho de otra forma, con el decreto de ciertas medidas de protección, como se vio, la Corte IDH trata de examinar más que asuntos individuales, los contextos sociales o institucionales en los que se producen las vulneraciones, con el fin último de procurar una situación cualitativamente mejor para el grupo afectado y para los derechos conculcados. Por ello, las medidas son criticadas. Sin embargo, su impacto se expande para provocar además transformaciones indirectas en las relaciones sociales, en las percepciones de los actores sociales, o de la opinión pública, sobre la urgencia y gravedad de la situación.

En definitiva, la dimensión del cumplimiento y el enfoque cuantitativo de la eficacia respecto de las medidas provisionales dictadas por la Corte IDH para Colombia, si bien son una condición necesaria para evaluar su vocación transformadora, no son suficientes, porque el impacto también incide para modificar esa realidad de problemas sistémicos que requieren la respuesta articulada de entramados institucionales nacionales.

De otra parte, como recomendaciones para avanzar en el perfeccionamiento de la función tutelar que cumplen las medidas provisionales, podría decirse que:

1. La Corte IDH de conformidad con el artículo 27. 10 de su Reglamento, tiene el poder inherente a sus atribuciones jurisdiccionales de emitir, a petición de parte o *motu proprio*, instrucciones para el cumplimiento de las medidas provisionales de protección por ella ordenadas. En este aspecto, aunque como se dijo, se ha avanzado, no obstante, se considera que esta facultad podría ser aprovechada mejor por el Tribunal para obtener un conocimiento cercano y oportuno de la situación. Para ello sería bueno un seguimiento más constante por medio de una actuación formal, específica y periódica que trace un camino claro para la implementación¹²². En fin, un procedimiento en el que se acuda más a las audiencias y a las visitas *in situ*, le permitiría al Tribunal detectar a tiempo las dificultades de implementación y las condiciones que no facilitan lograr la protección efectiva.

2. Si el mayor inconveniente para lograr la protección de los derechos humanos es la falta de voluntad política de los Estados, se debería hacer uso de herramientas legales y coercitivas. Esto es, como las medidas provisionales tienen fundamento convencional (artículo 63. 2 CADH) y son dictadas por el órgano jurisdiccional del sistema interamericano mediante resoluciones vinculantes que se deben acatar por los Estados parte en virtud del principio *pacta sunt servanda*, su incumplimiento debería acarrear una responsabilidad estatal diferente o adicional.

¹²² GONZÁLEZ NAPOLITANO, S. *Obligatoriedad y Eficacia de las Medidas Provisionales en la Jurisdicción Internacional*. 1ª. Ed. Buenos Aires, 2008, pp. 392. ISBN 978-987-05-5045-4 [En línea].

La Corte IDH podría utilizar el informe anual que de acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 27 de su Reglamento le debe rendir a la Asamblea General de la OEA, para formular recomendaciones sobre las medidas provisionales que no han sido debidamente ejecutadas. Por esa vía podría ejercer presión hacia al Estado incumplido. Pero no es así, toda vez que los reportes se limitan a exponer una relación de las decisiones proferidas, las levantadas y las que están pendientes de supervisión en su ejecución, sin hacer menciones a las causas.

3. Por último, nada de lo anterior será posible si no se mejora la capacidad de acción de la Corte IDH. Desde hace unos años los órganos del Sistema Interamericano de derechos humanos han visto comprometido el pleno desempeño de sus funciones por el deterioro de su sostenibilidad financiera. Tanto la CIDH como la Corte IDH operan con la mitad de los recursos que requieren para funcionar de forma satisfactoria o para financiar la totalidad de sus actividades¹²³. Tal situación, aunque se ha expuesto en la OEA, no ha mejorado y, por tanto, requiere una respuesta seria y eficiente de los Estados y las entidades comprometidas con la promoción y salvaguarda de los derechos fundamentales. Dada la importancia del SIDH, es necesario que los Estados asuman y demuestren un compromiso real mejorando en cantidad y periodicidad sus contribuciones obligatorias y voluntarias. Porque el sistema es un escenario, que como vimos, resulta trascendental para la consolidación de un Estado social de derecho. Y que lo hagan sin condicionamientos o sin fines específicos.

Bibliografía

ACOSTA ALVARADO., P. A. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. ISBN 9789587722154.

ACOSTA ALVARADO., P. A. La naturaleza tutelar de las medidas cautelares en la Jurisdicción Especial para la Paz. *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional [En línea]. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Julio-diciembre 2020. Núm. 43, pp. 2-26. [consultado 21 de enero de 2021]. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive>

ACOSTA LÓPEZ, J. Y MAYA CALLE, M. El derecho de petición individual en el sistema interamericano de derechos humanos y su relación con las obligaciones que surgen de las medidas interinas y provisionales. *Estudios de Derecho -Estud. Derecho* [en línea]. Medellín. Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Diciembre 2009. Vol. LXVI. N.º 148. [Consultado el 4 de febrero de 2020]. Disponible en <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/view/5204/4529>

¹²³ RAISA C, NASCIMENTO J, Y ET. AL. *Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos*. En: Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos [en línea], Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015. [consultado el 15 de septiembre de 2020] ISBN 978-958—58858-6-8. Disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_759.pdf

ACOSTA LÓPEZ, J. Y LONDOÑO LÁZARO, M. C. El papel de la justicia nacional en la garantía del derecho a un recurso efectivo internacional. *Internacional Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*. [en línea]. Bogotá: enero-junio de 2010.(16). [Consultado el 14 de septiembre de 2020]. ISSN: 1692-8156. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/articulo/view/13834>

CANÇADO TRINDADE, A. A. "Les Mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme", in *Mesures conservatoires et droits fondamentaux* (eds. G. Cohen Jonathan y J.-F. Flauss), Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 2005.

_____. "Les Mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme", 4 *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. 2003.

_____. "The Evolution of Provisional Measures of Protection under the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)", 24 *Human Rights Law Journal - Strasbourg/Kehl*. 2003.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre la situación de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales en Colombia. 2019. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. 18 de julio de 1978, ratificada en Colombia el 28 mayo de 1973 e incorporada al derecho interno por medio de la Ley 16 de 1972

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Auto 005 de 2009.

_____. Auto del 18 de mayo de 2010.

_____. Sentencia T-584A del 2011.

_____. Sentencia T-025 de 2004

_____. Sentencia T-327 de 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. || Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros). Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63.

_____. ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes [en línea]. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, C.R.: Corte IDH, 2018. [Consultado el 3 de febrero de 2020]. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>

_____. Asunto Adrián Meléndez Quijano y otros. Cfr. Asunto Álvarez y otros. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de 22 de mayo de 2013.

- _____. Asunto Alvarado Reyes y otros. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de 26 de noviembre de 2010.
- _____. Asunto Álvarez y otros, Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008. Medidas Provisionales respecto de Colombia.
- _____. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales Respecto a Colombia. Resolución de 6 de marzo de 2003.
- _____. Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia. Resolución de 28 de mayo de 2014.
- _____. Asunto de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de 30 de marzo de 2006.
- _____. Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” de FEBEM. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de 3 de julio de 2007.
- _____. Asunto del Internado Judicial De Monagas (“La Pica”). Medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de de 9 de febrero de 2006.
- _____. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 21 de noviembre de 2011.
- _____. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 3 de abril de 2009.
- _____. Asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 22 de febrero de 2011.
- _____. Asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia. Resolución de 28 de octubre de 1996.
- _____. Asunto Giraldo Cardona y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 30 de septiembre de 1999.
- _____. Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana.
- _____. Asunto Liliana Ortega y otras, Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de 9 de julio de 2009.
- _____. Asunto Pilar Noriega García y otros. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de 6 de febrero de 2008.
- _____. Caso 19 comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 26 de junio de 2012.

_____. Caso 19 comerciantes. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 26 de agosto de 2010.

_____. Asunto Álvarez y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 8 de febrero de 2008.

_____. Caso Bámaca Velásquez, medidas provisionales respecto de la República de Guatemala. Resolución de 11 de marzo de 2005.

_____. Caso Bámaca Velásquez. Medidas Provisionales. Resolución de 20 de noviembre de 2003.

_____. Caso Caballero Delgado y Santana. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 4 de julio de 2006.

_____. Caso Caballero Delgado y Santana. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 3 de febrero de 2010.

_____. Caso Cardona Giraldo. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 8 de febrero de 2013.

_____. Asunto Clemente Teherán. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 19 de junio de 1998.

_____. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 18 de junio de 2002.

_____. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 6 de febrero de 2008.

_____. Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó respecto de Colombia. Resolución Corte IDH del 6 de marzo de 2003.

_____. Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó. Medidas Provisionales. Resolución de 22 de mayo de 2013.

_____. Caso de la Comunidad de Mayagba (Sumo) Awas Tingni. Medidas Provisionales. Resolución de 6 de septiembre de 2002.

_____. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 5 de febrero de 2018.

_____. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales. Resolución de 18 de junio de 2002.

_____. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 24 de noviembre de 2000.

_____. Caso de la Masacre de Mapiripán vs Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de 1 de marzo de 2011.

_____. Asunto de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de 15 de marzo de 2005.

_____. Asunto de las Comunidades de Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte IDH de 6 de marzo de 2003.

_____. Caso de las Penitenciarías de Mendoza, medidas provisionales respecto de la República de Argentina. Resolución de 30 de marzo de 2006.

_____. Caso de Liliana Ortega y otras. Medidas Provisionales. Resolución de 21 de febrero de 2003.

_____. Caso de Luisiana Ríos y otros. Medidas Provisionales. Resolución de 20 de febrero de 2003.

_____. Caso Familia Barrios. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de 13 de febrero de 2013.

_____. Caso Giraldo Cardona. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de 28 de enero de 2015.

_____. Caso Gutiérrez Soler. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de 23 de octubre de 2012.

_____. Caso Lysias Fleury vs Haití. Resolución de 7 de junio de 2003.

_____. Caso Masacre de la Rochela vs Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de 16 de febrero de 2017.

_____. Caso Raxcacó Reyes y otros. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de 30 de agosto de 2004.

_____. Caso Tribunal Constitucional. Medidas Provisionales respecto de Perú. Resolución de 14 de marzo de 2001

CORZO SOSA, E. *Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México: Tirant lo Blanch, 2014. ISN 9788490539743.

DÍAZ GREGO, M. ¿Tomando la justicia cautelar en serio?: Las medidas provisionales en la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos. *Teoría y Realidad*

Constitucional [en línea]. España: UNED, 2018. Núm. 42. [Consultado el 9 de agosto de 2019]. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/23631>

GONZÁLEZ NAPOLITANO, S. *Obligatoriedad y Eficacia de las Medidas Provisionales en la Jurisdicción Internacional*. 1ª. Ed. Buenos Aires, 2008. ISBN 978-987-05-5045-4 [En línea].

<http://www.corteidh.or.cr/informe-anual.cfm>

<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/Sistematizacion.pdf>

http://www.oas.org/es/centro_informacion/informe_anual.asp

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf>

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>

MÉNDEZ, J. E. Ponencia presentada en la Sesión de Trabajo sobre la Implementación de los Compromisos y los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, *International Justice Project* y CIDH. Washington DC, marzo de 2003.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Organismo de seguridad creado en 2010 por medio del Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2010, fue complementado por el Decreto 1066 de 26 de mayo de 2015.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA DERECHOS HUMANOS (OACNUDH). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/indice.asp>

OSUNA, N. *La protección de los derechos sociales. Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales Las sentencias estructurales* [en línea]. Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. Bogotá: Víctor Bazán, Christian Steine, editores. 2015. [consultado el 14 de septiembre de 2020]. ISBN: 978-958-58530-6-5. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4504/24.pdf>

PIOVESAN, F. *La tutela jurisdiccional de los derechos. Del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*. Derechos humanos y diálogo entre jurisdicciones en el contexto latinoamericano. Oñati: Bogdandy Armin Von, Ugartemendia Juan Ignacio, Saiz Arnaiz Alejandro y otros, editores. 2012. Max-Planck Institut - Universitat Pompeu Fabra.

RAISA C, NASCIMENTO J, Y ET. AL. *Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos*. En: Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos [en línea], Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015. [Consultado el 15 de septiembre de 2020] ISBN 978-958—58858-6-8. Disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_759.pdf

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. [En línea] Disponible en <https://dle.rae.es/eficacia>

REGLAMENTO INTERNO DE LA CORTE IDH DE 2009.

ROA ROA, J. E. *Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y el círculo virtuoso de ampliación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. [En línea]. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 31 de mayo de 2019. [Consulta: 15 de enero de 2021]. Disponible en: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/10430-2/>

ROBLEDO SILVA, P. Radiografía del Cumplimiento de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *El Estado Constitucional Colombiano en la Periferia*. Tomo I. CORREA HENAO M. PALACIOS TORRES, A. Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 2019.

RODRIGUEZ GARAVITO, C. Y KAUFFMAN, C. De las Órdenes a la Práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En: *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad: Dejusticia: Bogotá, 2015. ISBN 978-958-58858-6-8

RODRÍGUEZ GARAVITO, C. Más Allá del Cumplimiento: Cómo Analizar y Aumentar el Impacto de los Tribunales. En: Langford Malcon: *La Lucha por los Derechos Sociales, Los fallos Judiciales y la Disputa Política por su Cumplimiento*. [Versión digital] Bogotá: Dejusticia, 2017. ISBN 978-958-5441-21-7.