

LAS MEDIDAS CAUTELARES DE LA COMISION INTERAMERICANA
HACIA UNA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE RESPETO Y PROMOCIÓN DE
LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

DIANA MARCELA ACOSTA ACOSTA

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MASTER EN DERECHO

ASESOR
SANDRA MOLINA

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DEFENSA DE D.D.H.H.
BOGOTÁ
2014

Nota de aceptación

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, Septiembre de 2014

Contenido

1. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES PROFERIDAS POR LOS ORGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	9
1.1. Antecedentes y conceptualización	9
1.1.1 Medida Cautelar:	9
1.1.2 Medidas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	13
1.1.3 Medida Provisional:	22
1.3. Carácter normativo de las medidas de protección	34
1.4. Análisis de las medidas cautelares y provisionales proferidas por los órganos del sistema.	36
1.5 Las medidas cautelares en la Región	41
2. MEDIDAS CAUTELARES Y SU APOORTE EN LA CONSOLIDACION DE UNA CULTURA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA.....	58
2.1 Registro de las medidas de cautelares otorgadas a nacionales colombianos	58
2.1.1 DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	60
2.1.2 SINDICALISTAS	65
2.1.3 PERIODISTAS	67
2.1.4 FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	69
2.1.5 MUJERES	71
2.1.6 TESTIGOS JUDICIALES	71
2.1.7 COMUNIDADES INDÍGENAS Y OTRAS	72
2.1.8 DESAPARECIDOS / SECUESTRADOS	74
2.1.9 POBLACION DESPLAZADA.....	75
2.1.10 PRIVADOS DE LA LIBERTAD	77
2.1.11 OTROS GRUPOS Y PERSONAS.....	78
2.2. Jurisprudencia constitucional.....	82
2.3 El caso Petro, un reto para la estabilidad de la jurisprudencia.	94
2.4. Contribución del Sistema Interamericano en la construcción de una cultura de respeto y promoción de los Derechos Humanos.	98
CONCLUSIONES.....	101
1.Las medidas cautelares como garantía de vigencia de derechos	101
2. El Sistema Interamericano y su aporte a la consolidación de la democracia en el continente.....	101

3.	Complejo déficit jurídico de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana.	
		102
4.	El esfuerzo argumentativo de la Comisión para validar el carácter vinculante de sus pronunciamientos.....	102
5.	Un camino de retos para el Sistema	103
6.	El rol activo de la Comisión y su legitimidad	103
7.	Del diálogo deriva el fortalecimiento	106

Introducción

El sueño común de la mayor parte de los Estados Americanos de contar con un Sistema regional de Protección de los Derechos Humanos robusto, eficiente, dotado de los mecanismos y las herramientas que hagan posible una labor protectora acorde a los retos de los nuevos escenarios políticos y sociales riñe con posiciones retrogradadas de algunos Estados que erosionan la confianza mutua y deslegitiman la imagen y labor de los Órganos que en la actualidad existen.

Sumado a los casos de los Estados que aún no han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como Estados Unidos y Canadá, están las actitudes desafiantes de otros como Venezuela o Perú. De este último caso, es memorable la posición asumida en los que se conocen como los casos “*Tribunal Constitucional*” y “*Baruch IvcherBrostein*”, en el año 1997; aunque la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo una manifestación de autoridad al declarar su competencia para conocerlos pese al absurdo reclamo del Estado peruano para que el trámite de los casos se dieran por terminado por la denuncia que había hecho de la Convención en el curso del proceso, lo cierto es que puso en evidencia que en una importante medida la efectividad del Sistema pasa por la actitud de los Estados que lo integran. Lamentablemente, en

razón de las circunstancias de cada caso y la carga política de algunos de estos, los Estados asumen posiciones refractarias al papel de los órganos del Sistema, especialmente respecto de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Esto se hace aún más evidente cuando la Comisión otorga medidas de protección a favor de nacionales de los países americanos; el origen no convencional de las atribuciones de los comisionados para conferirlos es foco de constantes críticas, máxime a la hora de buscar pretextos para no cumplir con las mismas.

Con todo, es claro que tanto las medidas cautelares como las provisionales, constituyen importantes instrumentos con los que cuentan los Órganos del Sistema para hacer efectiva la protección y promoción de los Derechos Humanos en la región; representan en últimas vías por las cuales tanto los comisionados como los jueces interamericanos intervienen a favor de quienes recurren al Sistema en busca de un recurso eficiente frente a la desatención o acción criminal del Estado. El otorgamiento de estas medidas abre espacios de entendimiento y diálogo entre los Órganos del Sistema y las autoridades nacionales de los Estados llamados a acatar las recomendaciones.

El presente trabajo intenta establecer la manera en que este diálogo se ha dado entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las autoridades judiciales del país, especialmente con la Corte Constitucional a fin de determinar en qué manera el otorgamiento de medidas cautelares ha contribuido a la construcción de una cultura de respeto y salvaguarda de los derechos. Al efecto se hace un repaso de las generalidades del Sistema y sus Órganos, se analizan el número y clase de medidas otorgadas a los nacionales de los Estados de la región y, finalmente, se dedica un capítulo al estudio del caso particular de Colombia. Por estimarse ineludible una reflexión al

respecto, se hace una breve alusión a un debate que parece aún sin solución satisfactoria: la fuerza vinculante de las recomendaciones de la Comisión interamericana. Esto último, en razón a que tanto las medidas cautelares como las provisionales parecieran corresponder a simples recomendaciones, cuya efectividad queda sujeta a la buena voluntad de las autoridades públicas comprometidas en las acciones de protección concretas. Un ejemplo claro de este fenómeno está dado por el caso que enfrentó al Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, y el Estado Colombiano en el seno de la Comisión Interamericana; de ahí el abordaje que se hace en concreto al asunto en el desarrollo del presente trabajo. En todo caso, la alusión a este asunto será útil para dar mejores y mayores luces sobre la efectividad del Sistema de Protección y las complejidades inherentes a sus decisiones, especialmente al considerar el valor preponderante que juega el concepto de soberanía en el diálogo entre sus Órganos y los Estados destinatarios de sus decisiones. En todo caso, tal reflexión es útil para dar plenas luces sobre el rol y las complejidades de la labor del Sistema de Protección generalmente asociadas a la renuencia de los Estados a aceptar una intervención externa en sus políticas y actividad pública.

Par la realización de este ejercicio , se acudió al análisis bibliográfico y de los pronunciamientos de altos tribunales , por lo tanto a lo largo de la investigación se efectuó una metodología mixta cuantitativa y cualitativa con el acompañamiento permanente de la tutora, lo que permitió evidenciar ciertos patrones y tendencias que caracterizan la protección dispensada por la Comisión a favor de nuestros nacionales, al tiempo que corroborar las dinámicas propias de las fuentes de riesgo para los derechos, libertades y garantías.

El objetivo orientador del trabajo descansa en el esfuerzo por encontrar los elementos y particularidades que hacen posible el fortalecimiento y progreso de un discurso progresivo a

favor de la promoción y protección de los Derechos Humanos alentado por el otorgamiento de medidas de protección desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

1. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES PROFERIDAS POR LOS ORGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Antecedentes y conceptualización

1.1.1 Medida Cautelar:

Inicialmente y con el fin de estudiar y analizar el tema del decreto de medidas cautelares y provisionales, es importante empezar por los conceptos de medida cautelar de tal forma que permita determinar el objetivo de estas en el derecho procesal.

Etimológicamente hablando, el vocablo “cautelar” viene del latín “Cautela” es verbo transitivo que significa prevenir, o precaver, *Cautela* proviene de la palabra del latín cautela (de catus, cauto) significa precaución y reserva con lo que procede. *Cautelar*, adjetivo derivado de preventivo, precautorio “Dícese de las medidas o reglas para prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo” (Diccionario de la lengua española, citado en Cantor y Rey, 2008, p. 349-350)

En consecuencia, en el seno de cualquier proceso judicial, una “medida cautelar” constituye un mecanismo extraordinario, y por tanto excepcional, del que dispone el director del proceso para prevenir la afectación de derechos de la parte amparada con las mismas; sin resolver el fondo del asunto puesto en su conocimiento, el operador judicial tiene la posibilidad, por vía de la implementación de este especialísimo recurso, de ordenar que se lleven a cabo acciones o se abstenga de las mismas, a fin de preservar la intangibilidad de un derecho amenazado, cuya violación es inminente y, por tanto, la protección urgente.

Una vez abordado el tema conceptual de las medidas cautelares, es importante analizar el origen de esta institución en derecho procesal, especialmente su influencia y aporte en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; el autor PIERO CALAMANDREI, en su libro *“Introducción al estudio sistemático de las providencias*, considera más preciso conceptualmente el término *“providencia cautelar”*, *“se distingue por sus propios caracteres de todas las otras providencias jurisdiccionales”*, sostiene además. *“..() Un carácter distintivo de las providencias cautelares, es su provisoriedad, o sea la limitación de la duración de los efectos (...) propios de estas providencias. Las mismas difieren de todas las otras providencias jurisdiccionales no solo por la cualidad de sus efectos, sino por una cierta limitación de los efectos mismos* (Calamandrei, citado en Cantor y Rey, 2008, p. 350 Y 351).

Ahora bien, una vez analizadas estas definiciones es importante establecer cuál es la justificación o fin último que sustenta el decreto de las medidas cautelares, en este sentido el mismo autor sostiene: *“Este interés surge siempre de la existencia de un daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva”* (Cantor y Rey, 2008, p. 351).

Con fundamento en las precisiones anteriormente señaladas, el objetivo del decreto de una medida cautelar al interior de un proceso surge con el fin de evitar un resultado lesivo generado por la espera de una decisión definitiva que ponga fin al proceso.

Igualmente sostiene el mismo autor frente a la función de las providencias cautelares lo siguiente: *“Así pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre estos dos términos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso (..)para crear sin retardo una providencia definitiva.”* (Calamandrei, citado en Cantor y Rey, 2008, p. 352).

En consecuencia y de conformidad con los conceptos anteriormente analizados, encontramos que el Derecho Procesal General presenta dos tipos de providencias, las providencias definitivas o de fondo que ponen fin al objeto del proceso (sentencias) y además de ella existen otro tipo de providencias proferidas por la autoridad judicial que conoce el proceso, como la providencia cautelar, que limita sus efectos en el tiempo.

Así mismo y conforme a los planteamientos anteriores, la medida cautelar exige como requisito de procedibilidad un interés jurídico que debe ser protegido del daño que pueda generar el retardo en la adopción de la decisión de fondo; por lo tanto la medida tiene como finalidad evitar la consumación del daño jurídico al que se expone el beneficiario de la medida mientras se decide de manera definitiva el asunto sometido a decisión judicial.

Igualmente para proceder a su decreto el peligro debe ser inminente y por lo que la providencia cautelar tiene el carácter de urgente, por lo tanto la autoridad judicial que conoce el caso debe proferirla sin retardo a fin de evitar la consumación del daño.

En el marco del derecho procesal interno e internacional, el decreto de este tipo de medidas cautelares o provisionales, buscan además en lo posible, mantener un equilibrio entre las partes que se enfrentan en un proceso.

El alcance del decreto de estas medidas en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las medidas cautelares y provisionales, constituyen en sí mismas una medida garantista sin precedente, pues además de tener un carácter preventivo, protegen de manera efectiva los derechos fundamentales, pues su decreto busca como fin último evitar los daños irreparables en la persona humana titular de derechos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Atendiendo a la finalidad de este tipo de providencias cautelares, pueden solicitarse antes del inicio del proceso, o simultáneamente con la presentación del caso, toda vez que el propósito perseguido es la protección de un derecho que eventualmente puede ser lesionado si dichas medidas no son ordenadas por la autoridad judicial que conoce el caso.

Por lo tanto en el marco del Derecho procesal general este tipo de mecanismos con los que cuenta la autoridad judicial, pueden ser empleados en desarrollo de procesos de otra naturaleza como los civiles, comerciales, laborales etc; igualmente se encuentran consagradas en instrumentos como la Convención Interamericana sobre Ejecución de Medidas Preventivas, celebrada en Montevideo, Uruguay el 8 de Mayo de 1979, en consecuencia los estados miembros de la OEA concertaron la convención para el cumplimiento de medidas cautelares, consagrando en su artículo 1º que los conceptos medidas cautelares, o medidas de garantía o medidas de seguridad son sinónimas e equivalentes entre sí, siempre y cuando se empleen para indicar el procedimiento o medio que tienda a garantizar los resultados o efectos de un proceso actual o futuro, preservando la seguridad de las personas, de los bienes o de las obligaciones de dar, hacer o entregar una cosa específica en los procesos de naturaleza civil, comercial, laboral y en procesos penales a efectos de la reparación civil.

Así las cosas y pese a la diferente naturaleza de los procesos anteriormente señalados, siempre el objeto perseguido por este tipo de medidas es el mismo; garantizar el resultado de un litigio pendiente o eventual.

No obstante lo anterior las medidas cautelares y provisionales tienen mayor relevancia en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues en esta área como en ninguna otra es imprescindible evitar que se consuman de manera irreparable las violaciones de derechos

humanos, mientras se tramitan los procedimientos ante los órganos tutelares, o evitar que sean afectadas personas que comparezcan como testigos o peritos en el desarrollo de estos procedimientos.

1.1.2 Medidas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las medidas cautelares igualmente representan mecanismos extraordinarios de protección, de que dispone la Comisión Interamericana para evitar una inminente violación a los derechos humanos. Estas, se profieren mediante resolución a solicitud de parte o de oficio por parte de la Comisión Interamericana, en virtud a la información disponible sobre el caso. De esta manera lo dispone el artículo 25 de su Reglamento:

(...)

1. Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano.

(...)

De esta manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está en la capacidad de intervenir preventivamente en una situación aún sin que exista pronunciamiento sobre el fondo del asunto y sin que ello sea considerado como prejuzgamiento. Esto así, como quiera que, como ya se dijo, su finalidad atiende a la necesidad de disponer de una pronta protección a favor del individuo o grupo de individuos cuyos derechos reconocidos en la Convención Americana estén en riesgo inminente de ser violados. Por esta razón, se les ha denominado igualmente como “medidas excepcionales de protección” “medidas precautorias urgentes” entre otros.

La práctica de decretar medidas cautelares se inició a comienzos de los 80’s, en casos de ejecuciones practicadas por tribunales de fuero especial en el Estado de Guatemala; posteriormente, “la Comisión Interamericana adoptó medidas cautelares en casos en los cuales se veían vulnerado los derechos de los defensores de Derechos Humanos, a testigos de hechos cometidos por cuerpos policiales o militares, a abogados que han recibido amenazas de muerte, a personas amenazadas de ser deportadas a su país de origen con riesgo para sus vidas o integridad física, y a personas condenadas a la pena de muerte” (Álvaro y Vásquez, 2010, p. 129).

La importancia reconocida a este mecanismo de protección y el incremento de las situaciones en que se han proferido, llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a incluir, a partir de 1996, en sus informes anuales un capítulo especial dedicado a estas medidas.

Ahora bien, el mismo artículo 25 del Reglamento en cita, ha instituido como presupuestos para su imposición: a. la gravedad de la situación; b. la urgencia de la situación; y, c. el daño irreparable. A la manera en que lo dispone el artículo, estos deben ser concurrentes, de modo que,

considerados en su conjunto, los tres presupuestos constituyen condición necesaria y suficiente para que se otorguen medidas de protección a favor de una o más personas.

(...)

- a. la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización. (...) (Reglamento CIDH, artículo 25)

Luego, estas medidas de protección urgente pretenden evitar daños irreparables a los titulares de derechos reconocidos en la convención (individual o colectivamente considerados), brindar protección integral a quienes intervengan o estén necesariamente vinculados al caso o la petición que se procesa (Peticionario, la víctima, familiares de las víctimas, testigos).

Con ocasión de los fines que persiguen, y en atención a la gravedad y urgencia de la situación que las motiva, el otorgamiento de medidas cautelares no está sujeta a la tramitación de un caso, pudiendo surgir la necesidad de su adopción en cualquier momento, aún previo a la apertura

formal del mismo. No obstante ello así, se reitera, su adopción no puede entenderse como un prejuzgamiento del fondo del asunto. Faundez Ledesma (2004) al respecto destaca:

En el caso **Hilare**, junto con transmitir al Estado las partes pertinentes de la denuncia respectiva, la Comisión dispuso inmediatamente medidas cautelares, solicitando al Estado, en virtud del artículo 29.2 de su Reglamento entonces en vigor, que suspendiera la ejecución del señor Hilare hasta tener la oportunidad de examinar el caso y de adoptar una decisión. Asimismo, en el caso **Barrios Altos** como resultado de una denuncia presentada el 30 de junio de 1995 por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en contra de Perú por otorgar una amnistía a agentes del Estado responsables del asesinato de 15 personas y de las heridas inferidas a otras cuatro, como consecuencia del incidente llamado Barrios Altos, la Comisión inició el 28 de agosto de 1995 la tramitación del caso referido...previo al inicio de la tramitación del caso en la Comisión, el 10 de julio de 1995 los peticionarios solicitaron medidas cautelares para evitar la aplicación de la Ley No. 26479 y para proteger a Gloria Cano Legua, abogada de uno de los sobrevivientes de la masacre de Barrios Altos en el proceso penal iniciado contra el General del Ejército Julio Salazar Monroe y otras personas (p. 372).

Así pues, tanto la solicitud como su tramitación y adopción no están sujetas a rigor técnico alguno, comoquiera que lo pretendido por el Sistema consiste precisamente en que se disponga de un mecanismo ágil, eficiente, que pueda servir de medio para preservar la intangibilidad de los derechos que está llamado a resguardar. A propósito de esta finalidad, en la Resolución 01 de

2013, por medio de la cual se reformó el Reglamento de la Comisión, se consideró que en atención de los casos puestos en su conocimiento, así como las solicitudes de protección, “*debe conciliar la seguridad jurídica con la flexibilidad necesaria para responder a los requerimientos de las víctimas y personas en riesgo, (...)*”.

Huelga destacarse que, en virtud de esta reforma al artículo 25 reglamentario, en la actualidad el Sistema cuenta con un instrumento muchísimo más claro en lo que respecta a los criterios para el otorgamiento de estas medidas de protección, su ampliación, modificación, levantamiento y los mecanismos para el seguimiento de las que ya han sido decretadas. El nuevo artículo 25 del Reglamento de la Comisión tiene la bondad, frente al texto anterior, determina con mayor claridad y precisión los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad que habilitan un eventual otorgamiento de medidas, con lo que se contribuye al mejoramiento de su trámite y el entendimiento del mismo por parte de los Estados y sus usuarios.¹

¹ Texto anterior:

Artículo 25. Medidas cautelares

1. *En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente.*

2. *En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares a fin de prevenir daños irreparables a personas que se encuentren bajo la jurisdicción de éste, en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente.* 3. *Las medidas a las que se refieren los incisos 1 y 2 anteriores podrán ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables.*

4. *La Comisión considerará la gravedad y urgencia de la situación, su contexto, y la inminencia del daño en cuestión al decidir sobre si corresponde solicitar a un Estado la adopción de medidas cautelares. La Comisión también tendrá en cuenta: a. si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse; b. la identificación individual de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen; y c. la expresa conformidad de los potenciales beneficiarios cuando la solicitud sea presentada a la Comisión por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada.*

5. *Antes de solicitar medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, a menos que la urgencia de la situación justifique el otorgamiento inmediato de las medidas.*

6. *La Comisión evaluará con periodicidad la pertinencia de mantener la vigencia de las medidas cautelares otorgadas.*

7. En cualquier momento, el Estado podrá presentar una petición debidamente fundada a fin de que la Comisión deje sin efecto la solicitud de adopción de medidas cautelares. La Comisión solicitará observaciones a los beneficiarios o sus representantes antes de decidir sobre la petición del Estado. La presentación de dicha petición no suspenderá la vigencia de las medidas cautelares otorgadas.

8. La Comisión podrá requerir a las partes interesadas información relevante sobre cualquier asunto relacionado con el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares. El incumplimiento sustancial de los beneficiarios o sus representantes con estos requerimientos, podrá ser considerado como causal para que la Comisión deje sin efecto la solicitud al Estado de adoptar medidas cautelares. Respecto de medidas cautelares de naturaleza colectiva, la Comisión podrá establecer otros mecanismos apropiados para su seguimiento y revisión periódica.

9. El otorgamiento de esas medidas y su adopción por el Estado no constituirá prejuicio sobre la violación de los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables.

Texto vigente:

Artículo 25. Medidas cautelares

1. Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexión con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano.

2. A efectos de tomar la decisión referida en el párrafo 1, la Comisión considerará que: a. la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano; b. la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

3. Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización.

4. Las solicitudes de medidas cautelares dirigidas a la Comisión deberán contener, entre otros elementos:

a. los datos de las personas propuestas como beneficiarias o información que permita determinarlas;

b. una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible; y

c. la descripción de las medidas de protección solicitadas.

5. Antes de tomar una decisión sobre la solicitud de medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, salvo cuando la inmediatez del daño potencial no admita demora. En dicha circunstancia, la Comisión revisará la decisión adoptada lo más pronto posible o, a más tardar, en el siguiente período de sesiones, teniendo en cuenta la información aportada por las partes.

6. Al considerar la solicitud, la Comisión tendrá en cuenta su contexto y los siguientes elementos:

a. si se ha denunciado la situación ante las autoridades pertinentes, o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse;

b. la identificación individual de los propuestos beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen o están vinculados; y

c. la expresa conformidad de los potenciales beneficiarios, cuando la solicitud sea presentada por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada.

7. Las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares serán emitidas mediante resoluciones fundamentadas que incluirán, entre otros, los siguientes elementos:

El otorgamiento de medidas de protección por parte del Sistema pudiera asumirse como un prejuzgamiento del caso, dado que en la práctica implica la imposición de una obligación de hacer a un determinado Estado en procura de la protección de los derechos humanos a partir de una valoración inicial de la situación. Sin embargo, la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha insistido expresa y recurrentemente en lo contrario, fundada en lo previsto en el artículo 25.8 de su Reglamento.

Artículo 25. Medidas Cautelares

1. Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos

a. la descripción de la situación y de los beneficiarios;

b. la información aportada por el Estado, de contar con ella;

c. las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad;

d. de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares; y e. los votos de los miembros de la Comisión.

8. El otorgamiento de estas medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos aplicables.

9. La Comisión evaluará con periodicidad, de oficio o a solicitud de parte, las medidas cautelares vigentes, con el fin de mantenerlas, modificarlas o levantarlas. En cualquier momento, el Estado podrá presentar una petición debidamente fundada a fin de que la Comisión deje sin efecto las medidas cautelares vigentes. La Comisión solicitará observaciones a los beneficiarios antes de decidir sobre la petición del Estado. La presentación de tal solicitud no suspenderá la vigencia de las medidas cautelares otorgadas.

10. La Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento apropiadas, como requerir a las partes interesadas información relevante sobre cualquier asunto relacionado con el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares. Dichas medidas pueden incluir, cuando resulte pertinente, cronogramas de implementación, audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión.

11. En adición a lo expresado en el inciso 9, la Comisión podrá levantar o revisar una medida cautelar cuando los beneficiarios o sus representantes, en forma injustificada, se abstengan de dar respuesta satisfactoria a la Comisión sobre los requerimientos planteados por el Estado para su implementación.

12. La Comisión podrá presentar una solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 76 del presente Reglamento. Si en el asunto se hubieren otorgado medidas cautelares, éstas mantendrán su vigencia hasta que la Corte notifique a las partes su resolución sobre la solicitud.

13. Ante una decisión de desestimación de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana, la Comisión no considerará una nueva solicitud de medidas cautelares, salvo que existan nuevos hechos que así lo justifiquen. En todo caso, la Comisión podrá ponderar el uso de otros mecanismos de monitoreo de la situación.

Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano.

(...)

8. El otorgamiento de estas medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos aplicables.

Sin bien teóricamente la disposición imposibilita reconocer a las medidas cautelares, al igual que las provisionales, efectos jurídicos más allá de los reconocidos por el Reglamento, un eventual prejuzgamiento del fondo del asunto se hará más o menos probable dependiendo de las consideraciones o valoraciones que llegara a hacer el órgano que las reconoce sobre dicho fondo. Es decir, a pesar de que la naturaleza jurídica de estos mecanismos de protección urgente es teóricamente clara, existirá siempre la posibilidad de que quien las otorgue se pronuncie en tal forma que anticipe valoraciones no acordes con el proceso de otorgamiento que incida en último término en la resolución definitiva del caso. Así por ejemplo, en lo que será objeto de análisis más adelante, la Resolución 5/2014 mediante la cual la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos otorgó la medida cautelar No. 374-13 a favor del ciudadano colombiano Gustavo Francisco Petro Urrego abordó, aunque sin la profundidad de una decisión definitiva, la cuestión central de la discusión en la que se podría haber centrado un pronunciamiento posterior (informe o sentencia), dando luces de cuál sería su eventual decisión. De ello da cuenta el especial énfasis que hizo en algunos términos que hizo al entrecomillarlos.

15. Tomando en consideración el contenido de los derechos políticos y las particularidades del presente asunto, la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido en su dimensión tutelar y cautelar. Según la información aportada y no controvertida por las partes, el 9 de diciembre de 2013 la Procuraduría General de la Nación habría emitido una resolución, de naturaleza “disciplinaria”, destituyendo e inhabilitando, por el término de 15 años, al señor Gustavo Francisco Petro Urrego por hechos presuntamente cometidos bajo su administración como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. Dicha decisión habría sido confirmada por la misma institución el día 13 de enero de 2014. A este respecto, a la fecha de la emisión de la presente resolución, la Comisión no ha recibido información respecto de alguna decisión sobre una condena penal, emitida por un juez competente y en un proceso penal, en contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En consecuencia, la Comisión estima que la posible aplicación de una sanción disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, quien habría sido elegido por votación popular. (CIDH, Medida Cautelar No. 374-13)

Como conclusión podemos decir que pese a su reconocida importancia y recurrente empleo por la Comisión, es probable que uno de los rasgos distintivos de estas medidas tenga que ver con su basamento jurídico; esto además constituye uno de los aspectos de mayor controversia entre los sectores que afirman el desbordamiento de dicho Órgano en sus atribuciones. En efecto, debe precisarse que las medidas cautelares, a diferencia de las provisiones –que pasaremos a comentar enseguida—, no surgieron como consecuencia de suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino del activismo ya característico de la Comisión, que se concretó en la aprobación de su Reglamento. Su origen reglamentario, no convencional, se insiste, ha sido motivo de las más variadas críticas. (Morello y Viscovi, 2014)

1.1.3 Medida Provisional:

El estudio de las medidas cautelares, como el aquí propuesto, implica una referencia obligada a las medidas provisionales; dado que constituyen, a instancias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un mecanismo de protección urgente, inmediata, de similares características a las de aquellas. Por esto último, valgan las mismas previsiones que ya se hicieron acerca de la inmediatez, excepcionalidad y urgencia que ya se aludieron como rasgos distintivos de las medidas cautelares. (Salvioli, 1997)

En cuanto a su base jurídica, las medidas provisionales encuentran su fundamento en las previsiones del artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha

configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

De esta forma, a diferencia del mandato que se atribuye la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para expedir medidas cautelares, la Convención Americana de Derechos Humanos expresamente otorgó esta atribución a la Corte, aludiendo a los mismos presupuestos que el Reglamento de la Comisión prevé para dar lugar a la adopción de aquellas: extrema gravedad, urgencia e inminencia de un daño irreparable. Estos mismos presupuestos son contemplados en el artículo 27 del Reglamento de la Corte:

Artículo 27. Medidas provisionales

1. En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.

2. Si se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte podrá actuar a solicitud de la Comisión.

3. En los casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la Corte, las víctimas o las presuntas víctimas, o sus representantes, podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medidas provisionales, las que deberán tener relación con el objeto del caso.

Lo interesante del artículo, radica en la posibilidad de que la Corte conozca de este tipo de solicitudes aún antes del caso sea sometido a su conocimiento; en eventos como este, será la Comisión la legitimada para solicitarlas. Valga decir que, a la manera en que predica de las medidas cautelares, la expedición de medidas provisionales no puede entenderse ni asumirse como un prejuzgamiento del fondo del asunto; tan solo supone una intervención extraordinaria motivada por la necesidad de impedir la lesión o violación de los derechos de quienes intervienen en el procesamiento del caso.

Pretenden, pues, evitar que el retardo en la expedición de una decisión de fondo resuelva el asunto pueda afectar la vigencia o poner en serio e inminente riesgo de violación los derechos de quien o quienes sean beneficiados con las medidas. Con su adopción, la Corte asegura la efectividad de una eventual sentencia que ampare esos mismos derechos. (Barbosa, 2002)

En estrictos términos procedimentales, la adopción de las medidas provisionales constituye un incidente dentro del proceso, sea que el caso haya sido sometido a su conocimiento o aún no. En situaciones como la primera en indicarse, la Corte puede imponer mediante resolución las medidas de protección urgentes que estime necesarias, ya sea de oficio o a solicitud de parte, en cualquier etapa del proceso.

De este modo, las facultades de la Comisión para proferir las medidas cautelares y las de la Corte para imponer las provisionales adquieren rasgos distintivos que interesan destacarse, como antesala al análisis del capítulo final. En primer lugar, las facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para acudir a estos mecanismos de protección extraordinarios pueden ejercerse a solicitud de parte o de oficio incluso desde antes de abrir un caso, ya que con la petición inicial, el peticionario o la víctima bien puede solicitar a este Órgano que recomiende al Estado comprometido que las adopte; de esas atribuciones puede hacer uso por derecho propio hasta antes de desprenderse de la competencia sobre el caso, ya sea mediante la expedición del informe del artículo 51 o la introducción del caso en la Corte Interamericana con la presentación de la respectiva demanda.

A partir de este último momento, la competencia para el efecto corresponderá a la Corte Interamericana². En lo que atañe a las atribuciones de ésta para proferir medidas provisionales, el

² Sin embargo, en su informe Anual 1987-1988, la Comisión Interamericana solicitó al Gobierno Hondureño que adoptara medidas de protección a favor los testigos de los casos Nos. 7920, 7951 y 8097 sobre las desapariciones forzadas de 4 personas, en los que ya habían sido asesinados dos testigos. Sin embargo, ello estuvo acompañado de una solicitud a la Corte para que impusiera medidas provisionales con igual propósito:

A su vez, después que la Corte había ordenado las relacionadas audiencias, se produjeron hechos de extraordinaria gravedad. El 5 de enero fue asesinado el testigo señor José Isaias Vilorio, quien debía haber comparecido días después ante la Corte; asimismo, el 14 de enero de 1988 fue también asesinado el señor Miguel Angel Pavón, Vicepresidente del Comité Hondureño de Derechos Humanos y Diputado Suplente al Congreso, quien había comparecido como testigo en las audiencias celebradas en octubre de 1987.

En vista de los graves hechos y después de haberse requerido las informaciones del caso al Gobierno de Honduras, se solicitó por la Comisión, en uso del Art. 63, párrafo segundo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que la Corte adoptara todas las medidas provisionales a su alcance y que fueran pertinentes para proteger la integridad y seguridad personal de las personas que habían comparecido o que en el futuro fueron a comparecer como testigos ante la Corte; así como respecto de todas aquellas personas que de alguna manera se encontraran vinculadas al juicio.

La Corte, con fecha 15 de enero de 1988, aplicando las facultades que le concede el Art. 63 de su Reglamento resolvió:

1. Apremiar al Gobierno de Honduras a que adopte sin dilación tantas medidas sean necesarias para prevenir nuevos atentados contra los derechos fundamentales de quien han comparecido o han sido citados para

asunto es un tan más complejo, no solo por las limitaciones de su competencia en relación con los Estados que no son parte en la Convención Americana y los que siéndolo no llegaren a reconocer expresamente su competencia. Con esta advertencia, y solo tratándose de Estados bajo su competencia, la Corte tiene la facultad de decretar medidas provisionales en cualquier momento del proceso, se encuentre este en trámite ante la Comisión o en esa instancia. En el primer evento solo lo podría hacer a solicitud de la Comisión, mientras que en los casos en los que ya ha asumido el conocimiento de los mismos puede hacerlo incluso de oficio. El límite de estas atribuciones no es tan claro o evidente como el de las que le asisten a la Comisión. En principio, se entiende que dicho límite está dado por la expedición de la correspondiente sentencia que resuelve el fondo; sin embargo algunos casos dan lugar a entender que dicho término bien puede ser extendido hasta la sentencia sobre reparaciones y aún con posterioridad a ella. Esto explica Faúndez Ledesma (2004) al respecto:

comparecer ante esta Corte con motivo de los casos “Velásquez Rodríguez”, “Fairén Garbi y Solís Corrales” y “Godínez Cruz”, en escrupuloso cumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos que tiene contraída en virtud del artículo 1.1 de la Convención.

Instar igualmente al Gobierno de Honduras para que extirpe todos los medios a su alcance para investigar esos repudiables crímenes, identificar a los culpables y aplicarles las sanciones previstas en el derecho interno hondureño.

Teniendo en cuenta que las medidas adoptadas por la Corte habían sido muy generales, con fecha 18 de enero de 1988 el delegado de la Comisión, señor Edmundo Vargas Carreño, pidió a la Corte que se adoptasen medidas específicas y concretas en relación con esta materia, solicitando que se requiriera al Gobierno de Honduras para que éste informara, dentro del plazo de 15 días, respecto de las medidas concretas que hubiera adoptado para proteger la integridad física de las personas que concurrieron a declarar ante la Corte o que se encontrasen vinculadas con dichos procesos. Asimismo solicitó que, en igual plazo, el Gobierno hondureño informase respecto de las investigaciones judiciales iniciadas y de las autopsias y pericias balísticas practicadas a raíz de los asesinatos de los señores José Isaías Vilorio y Miguel Angel Pavón.

Con fecha 19 de enero de 1988, la Corte invocando las facultades que le confieren los Arts. 63.2, 33 y 63.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, decidió acoger en todas sus partes las solicitudes que le fueron formuladas por el delegado de la Comisión.

El 29 de julio de 1988 la Corte en audiencia pública celebrada en San José, Costa Rica, dio lectura a la sentencia recaída en el caso N° 7920 relativo a la desaparición forzada de Angel Manfredo Velásquez Rodríguez, dejando pendiente la decisión sobre los otros dos casos sometidos por la Comisión.”

En lo que concierne a los asuntos que ya esté conociendo, la competencia de la Corte para disponer medidas provisionales no ofrece mayores dificultades. Desde luego, dichas solicitudes se pueden introducir a partir del momento en que se presente la demanda; sin embargo, lo que no resulta tan evidente es el momento en que el caso ha dejado de estar en conocimiento de la Corte, a partir del cual ésta ya no tendría competencia para dictar medidas provisionales.

En el caso Caballero Delgado y Santana, en el que la Corte había requerido del gobierno de Colombia que adoptara las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de varias personas, las que debían mantenerse vigentes mientras subsistiera la situación que dio lugar a ellas, al ser levantadas por la Corte, ésta observó que el mencionado caso había concluido con las sentencias que ya se habían dictado sobre el fondo y sobre reparaciones, pero también subrayó que mantenía de todos modos jurisdicción para efectos de supervisar el cumplimiento de la última sentencia. De lo dicho por la Corte no es fácil concluir si, para los efectos de solicitar medidas provisionales, el caso se encuentra sometido a su conocimiento hasta que se dicte la sentencia sobre el fondo, o hasta que se dicte la sentencia sobre reparaciones, o mientras el caso continúe sometido a la jurisdicción de la Corte para supervisar el cumplimiento de su sentencia. En opinión de quien escribe estas líneas, mientras la Corte esté conociendo de ese asunto, aunque sólo sea para los efectos de supervisar el cumplimiento de su sentencia, éste se encuentra dentro de una de las hipótesis

previstas por el art. 63 N° 2 de la Convención y, por lo tanto, es posible para la Comisión requerir la adopción de medidas provisionales. (p. 511-513).

Otra importante diferencia entre las facultades de uno y otro organismo para proferir las medidas de protección urgente, tiene que ver con una característica ya advertida de en cuanto al mandato o competencia de la Corte Interamericana; ya que la posibilidad para proferir las medidas provisionales está sujeta al alcance efectivo de su competencia frente a los Estados. Pues bien, las atribuciones de la Comisión, pese a la precariedad jurídica de su mandato, fundamentado en un disposición reglamentaria y no convencional, se extienden a todos los Estados miembros de la Organización, sean estos Parte de la Convención Americana o no. Una menor “cotización”³ jurídica de sus recomendaciones se ve así compensado, en cierta medida, por la mayor amplitud de su competencia.

1.2. Naturaleza y fundamento jurídico de las medidas de protección.

De la naturaleza y fundamentación jurídica de las medidas de protección, medidas cautelares y provisionales, ya se ha anticipado importantes consideraciones. La más importante, la que alude al fundamento de sus atribuciones.

Como fue dicho, mientras las medidas cautelares son expedidas por la Comisión en virtud de una disposición reglamentaria (Art. 25 de su Reglamento), la facultad para que la Corte expida las provisionales atienden a un mandato convencional (Art. 63.2 CADH), con toda la carga de legitimidad que supone esto último. Esta particular situación repercute necesariamente en el peso

³ Para emplear un ilustrativo término de Néstor Sagüés en “*Nuevamente sobre el valor de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*”. Jurisprudencia Argentina 1999-II, Pág. 365.

jurídico, y por ende en el carácter vinculante de unas y otras, aún recurriendo a una interpretación fincada en el objeto y fin del Sistema Interamericano y en la importancia del mandato general confiado a la Comisión.

En lo que se refiere a la base de sustentación jurídica para que la Comisión pueda adoptar este tipo de medidas, debe destacarse que el art. 33 de la Convención señala a la Comisión como uno de los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención y que, según el art. 41 letra b) de la misma Convención, cuando lo estime conveniente, la Comisión tiene competencia para formular recomendaciones a los Estados miembros para que adopten disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a los derechos humanos. Asimismo, el art. 18, letra b, del Estatuto de la Comisión reproduce el texto del art. 41 letra b) de la Convención, y le atribuye a la Comisión la función de formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos, y disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos. Como parte de las competencias estatutarias de la Comisión, 4 se trata de una atribución que ésta tiene respecto de todos los países miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención.

Por otra parte, de acuerdo con el art. 19, letra a, del mismo Estatuto de la Comisión, a ésta le corresponde diligenciar las peticiones y otras comunicaciones que se le dirijan, de conformidad con los artículos 44 al 51 de la Convención.

En nuestra opinión, el ejercicio de esa competencia lleva implícita la facultad de adoptar las medidas que sean indispensables a fin de garantizar la eficacia de lo que se resuelva al final de ese procedimiento; de lo contrario, al no evitarse un daño irreparable, cualquier determinación que pudiera hacer la Comisión en relación con esas peticiones, así como cualquier recomendación que le pudiera formular al Estado denunciado, podría verse frustrada. (Faúdez Ledesma, 2004, p. 373).

Sin duda, la ascendencia o el fundamento normativo de la facultad de la comisión para otorgar medidas cautelares conlleva un importante déficit en su valor jurídico, que ha dado a enconadas discusiones sobre su carácter vinculante.

Aunque de ello nos referiremos un mayor detalle en el siguiente acápite, es preciso afirmar que en lo que respecta al vínculo entre el ordenamiento interno y las medidas cautelares que otorga la Comisión Interamericana, éstas a pesar de no constituir derecho duro o ~~heavy~~ *hard law* en sentido estricto hacen parte del ordenamiento y por tanto son fuente de derecho y base para las decisiones que adopten las autoridades judiciales nacionales.

Ello es posible en el entendido de que siendo la Convención Americana de Derechos Humanos parte integral del Bloque de Constitucional⁴ en los expresos términos del artículo 93

⁴ Al respecto, la Corte Constitucional en el Auto 034 de 2007 afirmó lo siguiente: “Dado que la Constitución es un texto abierto, caracterizado por la presencia de diversas cláusulas mediante las cuales se operan reenvíos a ciertas normas internacionales, es posible ampliar el espectro de normas jurídicas que deben ser respetadas por el legislador. En efecto, por expresa disposición constitucional, ciertas normas internacionales pueden adquirir su

Constitucional⁵, y la atribución de expedir este tipo de medidas de protección urgente derivan de su articulado y espíritu, a éstas igualmente merece idéntico valor jurídico. Esta particular forma de concebir la naturaleza jurídica y el valor normativo de las atribuciones de los comisionados derivadas del texto o el espíritu de la Convención Americana, elude el cuestionamiento sobre la extralimitación de las funciones reconocidas expresamente por el Tratado a la Comisión.

Pues bien, la Corte Constitucional ha optado por esta interpretación a todas luces generosa con el histórico rol que ha cumplido la Comisión Interamericana en defensa de los Derechos Humanos cuando en sentencia T-786 de 2003 consideró que la atribución reglamentaria de otorgar medidas cautelares por parte de la Comisión (Art. 25 del Reglamento) es expresión de la función convencional que le ha sido encargada. Y es que no pudiera pensarse de otra forma sin menoscabar la efectividad de la acción protectora de dicho órgano. Tras explicar esto en detalle, sentenció:

“Si las medidas cautelares están consagradas como una de las competencias de la Comisión Interamericana de las cuales puede hacer uso para la efectiva protección de

misma jerarquía y por tanto servir de parámetro de constitucionalidad de las leyes. De manera concreta, por ejemplo, la Corte ha considerado en diversas ocasiones que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hace parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior. Sin embargo, el hecho de que la Corte haya considerado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hace parte del bloque de constitucionalidad, pues reconoce derechos humanos que no pueden ser limitados ni siquiera en estados de excepción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior, no significa que automáticamente sus protocolos se incorporen también al bloque de constitucionalidad.”

⁵ “**ARTICULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.”

los Derechos Humanos consagrados en la Convención, y son desarrollo de la Convención Americana de Derechos Humanos, al hacer esta última parte del bloque de Constitucionalidad sí tienen vinculatoriedad en el ordenamiento interno.

(...)

Además, la Sala Sexta considera que el incumplimiento de la medida cautelar implica un desconocimiento de la obligación internacional consagrada en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ...

(...)

De esto se desprende que no basta con la mera consagración de los derechos humanos en normas internas para cumplir con la obligación de garantía sino que se requiere del cumplimiento efectivo de las leyes y la imposición de consecuencias adversas respectiva por su desacato.

(...)

La obligación del Estado de cumplir las órdenes emanadas de la Comisión en las medidas cautelares se refuerza con el hecho de que al ratificar la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Colombia aceptó el artículo 44 que señala que “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.” Si el Estado reconoció el derecho a presentar peticiones individuales de protección de los derechos humanos, no puede negar que las órdenes que profiera la Comisión en el conocimiento de las mismas lo vinculan.

Negarse a su cumplimiento sería desconocer la competencia de la Comisión y, por tanto, violar la Convención.” (Corte Constitucional, sentencia T-786 de 2003)

En otro importante pronunciamiento, la Corte ahondó en razones para considerar que las recomendaciones de la Comisión Interamericana, dentro de las que se cuenta las medidas de protección que otorgue, se incorporan de modo automático al ordenamiento interno por vía del Bloque de Constitucionalidad.

“La doctrina internacionalista coincide en afirmar que los textos constitucionales expedidos después de la Segunda Guerra Mundial se limitan a regular el trámite de incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento jurídico interno y a realizar algunas remisiones puntuales a determinados principios del derecho internacional, lo cual no ha sido óbice para considerar que las demás fuentes del derecho internacional público son incorporadas de manera automática a los ordenamientos jurídicos internos, es decir, no precisan de una norma de transformación como sería el caso de una ley.

En Colombia se aplican estas mismas reglas generales. Así pues, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno.” (Corte Constitucional, sentencia T-558/03)

Al integrar el Bloque de Constitucional, sobra cualquier otro comentario sobre su obligatoriedad; sin embargo, no sobran algunos comentarios sobre el particular.

1.3. Carácter normativo de las medidas de protección

De esta manera, podría afirmarse que la diferente base jurídica, por más que se pueda estar de acuerdo con lo expuesto por la Comisión Interamericana y el fortalecimiento progresivo del Sistema, condiciona su valor normativo.

El hecho de que la Convención Americana otorgara expresamente atribuciones a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que expidiera medidas cautelares bajo ciertos presupuestos, en aras de proteger con prontitud un derecho cuya vigencia se encuentra en riesgo de ser afectada gravemente, torna indiscutible su carácter vinculante. Por supuesto que la naturaleza jurisdiccional del Tribunal ayuda en mucho a esta realidad.

La base reglamentaria de las conferidas a la Comisión, por el contrario y como se ha comentado, suponen una entidad jurídica diferente, que incide negativamente en su obligatoriedad.

Frente a este eventual déficit que acusan las medidas cautelares, una interpretación encaminada a resaltar el papel de la Comisión en la efectividad del Sistema, una actitud más progresista de los Estados y, especialmente, una actitud más activa de los ordenamientos y las autoridades judiciales nacionales, sirven para compensar los desajustes que se puedan provocar en detrimento del mandato general dado a dicho Órgano de protección.

La posición que adopten los jueces nacionales respecto a la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la Comisión, concretamente las que indiquen a los Estados la necesidad de adoptar medidas cautelares, tienen un valor trascendental, en la medida en que devendrían en un mecanismo que haría más efectivo la acción protectora del Sistema respecto de los derechos de los asociados. La decisión judicial interna supondría una refrendación del valor jurídico

intrínseco de las medidas cuya adopción se recomienda al Estado, a la manera de una convalidación que las haría incuestionablemente vinculantes para sus autoridades y fuente de obligaciones.

Ello es más importante aún si se tiene en cuenta la entidad de las obligaciones o imperativos que subyacen a cada pronunciamiento de este tipo. En efecto, el otorgamiento de medidas cautelares atiende a elementales imperativos que van más allá de la positivización de las prerrogativas que integran el catálogo convencional de derechos, dado que evocan reglas de superior entidad que irradian el ordenamiento jurídico, orientan la libertad configurativo del constituyente, dan forma a los deberes de los Estados frente a sus asociados y constituyen fuente de responsabilidad internacional de aquellos.

Por supuesto que siendo los jueces parte de la estructura del Estado, están igualmente llamados a respetar y aplicar las disposiciones convencionales y velar por la intangibilidad de los imperativos subyacentes. En los precisos términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en

cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. (CteIDH, Almonacid Arellano y otros contra Chile)

De este modo se redunda en razones para concebir como obligatorias las medidas otorgadas por la Comisión para la protección de los derechos humanos cuando se requiere de su intervención urgente.

1.4. Análisis de las medidas cautelares y provisionales proferidas por los órganos del sistema.

En los últimos 30 años, las medidas cautelares han sido invocadas para proteger a miles de personas o grupos de personas que se encuentran en riesgo, en razón de su trabajo o afiliación. Entre estos grupos se encuentran, entre otros, defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas, grupos vulnerables, tales como mujeres, niños, comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, personas desplazadas, comunidades LGTBI y personas privadas de libertad. Adicionalmente, han protegido a testigos, operadores de justicia, personas en vías de ser deportadas a un país donde podrían enfrentar torturas o ser sujeto a tratos crueles e inhumanos y personas condenadas a la pena de muerte, entre otros. Asimismo, la CIDH ha dictado medidas cautelares a fin de proteger el derecho a la salud y la familia; y situaciones relacionadas al medio ambiente que puedan derivar en daños a la vida o la salud de las

personas, o a la forma de vida de pueblos indígenas en su territorio ancestral, entre otras situaciones.(Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014)

Las medidas cautelares, a juicio de la Comisión Interamericana y lo que hasta el momento se puede observar, se han constituido en un mecanismo de protección que le permite asegurar la intangibilidad de los derechos de quienes acuden al Sistema a solicitar su amparo hasta que se resuelve sus peticiones. Por medio de estas extraordinarias medidas el Sistema de Protección se ha hecho aún más eficiente, razón más que suficiente para patrocinar planteos a favor de su obligatoriedad y destacar los avances jurisprudenciales de nuestra Corte Constitucional hacia la consolidación de una cultura de respeto de los derechos y de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en esta particular materia.

En términos generales, la adopción de medidas cautelares recomendadas por la Comisión han supuesto para los Estados de la Organización la realización de esfuerzos institucionales en diferentes campos de su actividad, a fin de salvaguardar especialmente la vida e integridad personal de determinadas personas, el derecho de los pueblos aborígenes de preservar la práctica de sus costumbres ancestrales y proyectar la vida comunal a partir de estas, brindar una mejor calidad de vida a sus asociados con la preservación del medio ambiente natural, entre otras.

Para la Comisión, la adopción de las medidas atienden al compromiso general de los Estados de respetar y ajustar su conducta a los dictados de los instrumentos base del Sistema, entre los que se cuentan en primer orden la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y sus atribuciones derivan del mandato que la propia Carta de la Organización de Estados Americanos y la Convención le han otorgado.

Artículo 106. Carta de la OEA.

Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.

Artículo 41 Convención Americana de Derechos Humanos.

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;

f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y

g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Tanto el encargo expreso de los Estados americanos “*de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia*”, como las funciones marco establecidas por la Convención, no dan lugar a discutir la legitimidad de la Comisión para emitir las medidas de protección de que trata el artículo 25 de su Reglamento. En lo que respecta a sus funciones, nótese que la descrita en el literal b) del artículo 41 atribuye la facultad a los comisionados para formular las “recomendaciones” a los Estados miembros (alude igualmente a los que aún no son Parte de la Convención) “adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos”. Tal atribución indiscutiblemente contempla la posibilidad de formular medidas de protección urgente; en últimas, pese a que la Comisión no hace otra cosa que “recomendar” formalmente a los Estados su adopción lo hacen respecto de ineludibles compromisos de salvaguarda de derechos que están obligados a honrar so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

Hecha esta necesaria precisión con el fin de abundar en razones para considerar las medidas cautelares como vinculantes para los Estados llamados a implementarlas⁶, corresponde ahora

⁶ Pese a lo afirmado, debe advertirse sobre otra tendencia que se tiene al respecto, para la que las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tienen valor normativo alguno, constituyendo llamados que

chequear el papel activo de la Comisión en este sentido. Pese a su importancia y a representar un importante capítulo de la actividad de los comisionados, sólo hasta el Informe Anual de Derechos Humanos de 1996 la Comisión decidió incluir un acápite en el que relaciona entre sus principales labores de ese periodo las recomendaciones que hizo a los Estados para adoptaran medidas cautelares. Hasta la fecha, en cada informe de la misma naturaleza, la Comisión dedica un

se hacen a los Estados a actuar en determinada forma huérfanos de carácter vinculante alguno, por lo que suponen o implican efectos meramente políticos, más que propiamente jurídicos. Con todo, a efectos de este particular trabajo, se ha optado por la corriente contrario a esta.

Lo que primero que se debe decir, es que la Comisión Interamericana no goza de jerarquía jurisdiccional en un sentido estricto, debido que este órgano no dicta sentencias, lo que realiza son informes y recomendaciones.

Ahora bien, cabe mencionar que en el artículo 33 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, menciona a la Comisión Interamericana como un órgano competente para conocer asuntos relaciones con el cumplimiento de los Estados, pero ni siquiera la propia Comisión usa un lenguaje adecuado para establecer si sus pronunciamientos son vinculantes o no, debido que las expresiones utilizadas por este órgano son “recomendar, solicitar o invitar” (Faundéz, 2004 p. 501).

Muchas veces los Estados no han mostrado mucho interés en acatar las recomendaciones hechas por parte de la Comisión, (Caso Cesti Hurtado, Excepciones Preliminares, Párrafo 8), estos esperan a que el caso particular sea sometido a la Corte y que esta sea la que decida.

La Corte Interamericana se ha pronunciado de dos formas diferentes sobre este tema, la primera establece que “el termino *recomendaciones* usado por la Convención debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31 numeral 1 de la Convención de Viena sobre derechos de los tratados, y que, al no haberse dado a esta una interpretación en sentido especial, no tendría el carácter de una decisión Jurisdiccional obligatoria (subrayado fuera de texto) cuyo incumplimiento comprometería la responsabilidad internacional del Estado.” (Caso Caballero Delgado y Santana, 1995, Párrafo 67).

Segundo, “en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana (subrayado fuera de texto) que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio (artículos 52 y 111, Carta de la OEA)”.

Se entiende entonces que los informes rendidos por la Comisión lo que busca es que los Estado den cumplimiento a las obligaciones adquiridas al momento formar parte de la Convención, por lo tanto los Estados no deben hacer a un lado dichos informes o recomendaciones con el argumento de que estos carecen de efectos jurídicos, debido que el propósito de la convención es obtener el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Estados “cooperando para la investigación y remedio de las violaciones a los derechos humanos que les pudieran ser imputadas” (Faundéz, 2004, 503 & Caso Velásquez Rodríguez, 1987, Párrafo 59.).

En este momento no hay una sola sanción establecida para los Estados que no adopten las recomendaciones por parte de la Comisión lo único que puede hacer este órgano es crear un informe y publicarlo en el cual se desprestigia internacionalmente al Estado por la violación de derechos humanos que esta ocurriendo en el país.

capítulo especial a reportar los avances de sus atribuciones en esta área.⁷ En consecuencia, el análisis aquí ofrecido se refiere a los datos relativos a este y los periodos subsiguientes (1996-2014); este solo rango de tiempo permite evidenciar el activo rol de la Comisión en la defensa de los derechos, y la conciencia ciudadana de concebir el Sistema Interamericano como un espacio idóneo para exponer los riesgos a sus derechos y llevar al Estado a emprender acciones concretas en su defensa.

1.5 Las medidas cautelares en la Región

Las medidas cautelares, la Comisión ha podido darle fuerza a su mandato, legitimidad a sus acciones y sentido al sistema del que es uno de sus principales órganos. Su estudio proporciona un diagnóstico, más o menos confiable, de la situación de derechos humanos en cada miembros de la Organización.

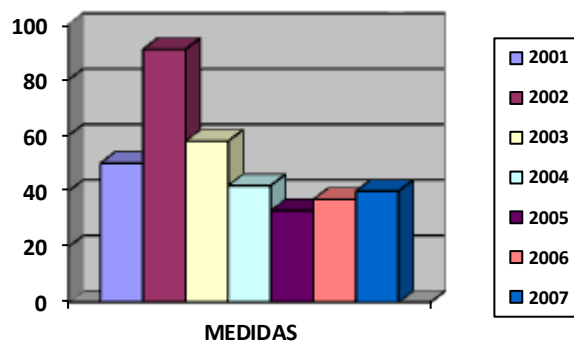
A continuación, las cifras por países de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el periodo comprendido entre los años 1996 a 2014:

⁷ “La Comisión ha decidido incluir en el presente capítulo un informe especial sobre las medidas cautelares solicitadas por la Comisión a los Estados miembros de la Organización, por iniciativa propia o a petición de parte, al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de su Reglamento, en los casos que era necesario evitar daños irreparables a las personas cuyas vidas e integridad personal se hallaban gravemente amenazadas.” (OEA, Informe Anual de 1996)

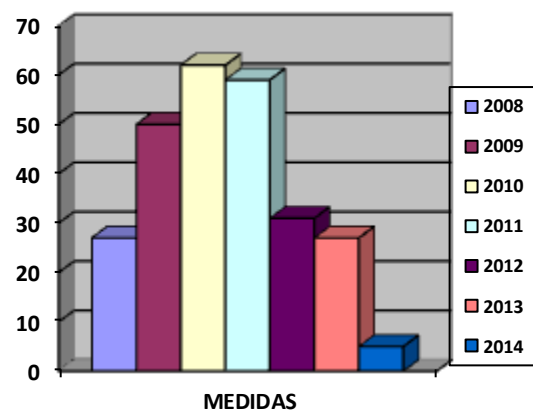
MEDIDAS CAUTELARES POR ESTADOS			
PAISES	No. MC.	PAISES	No. MC.
HONDURAS	71	ECUADOR	19
COLOMBIA	171	NICARAGUA	9
MEXICO	77	PARAGUAY	11
EEUU	78	TRINIDAD Y TOBAGO	45
GUATEMALA	102	GUYANA	3
CUBA	25	SURINAME	1
HAITI	26	CHILE	4
BRASIL	32	BOLIVIA	5
ARGENTINA	15	CANADA	6
REPÚBLICA DOMINICANA	13	BARBADOS	2
VENEZUELA	29	COSTA RICA	2
PERÚ	38	GRANADA	3
PANAMA	8	BAHAMAS	10
SALVADOR	12	BELIZE	2
JAMAICA	32		
TOTAL MC. 1996-2014			852

AÑO	MEDIDAS
1996	28
1997	55
1998	53
1999	69
2000	48

AÑO	MEDIDAS
2001	50
2002	89
2003	58
2004	42
2005	33
2006	37
2007	40



AÑO	MEDIDAS
2008	27
2009	50
2010	62
2011	58
2012	31
2013	27
2014	5



Los años que presentan mayor cantidad de medidas cautelares otorgadas por la Comisión, coinciden con periodos en los que el orden público de algunos Estados se vio alterado de modo extraordinario, haciendo necesaria la intervención del Sistema a favor de quienes acudieron solicitando el amparo de sus derechos. En casos como Colombia, sólo entre los años 2000 y 2004, el número de medidas otorgadas alcanzó registros históricos, solo comparables a los observados en los años 1997 y 2010.

Igual puede afirmarse del caso de Honduras. Mientras entre los años 1996 hasta 2008, el número de medidas cautelares no superaba la veintena (15MC), con años como 1997, 1998, 2001 y 2005 que no presentan registros, entre los años 2008 y 2011 estas cifras se triplicaron (47MC); por supuesto, este aumento exponencial de las medidas otorgadas a ciudadanos hondureños obedece a la desestabilización institucional generalizada de ese país producto del golpe de Estado del año 2009. Los desbordamientos de fuerza por parte de miembros de sus fuerzas de seguridad y de particulares armados, el incremento de casos de amenazas y persecución a simpatizantes del mandatario depuesto hicieron del Sistema, especialmente de la Comisión Interamericana el recurso, si no el único, con el que contaron los afectados para proteger sus derechos. Superada esta etapa lamentable, para 2012 solo fue otorgada una medida cautelar, en tanto que en el año 2013 no se presentó ningún caso.(COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009)

Lo que en Honduras fue excepcional, en Cuba ocurre es la regla. Las medidas otorgadas se refieren en gran número casos de violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado, dentro de una política de represión y limitación severa a los derechos políticos y libertad de expresión. Las manifestaciones pacíficas que buscan reivindicar o exigir la libertad de presos políticos por lo general son respondidas con implacabilidad por parte de miembros de las fuerzas

armadas o grupos ilegales afines con el régimen castrista.(Organizacion de los Estados Americanos, 20013)

Otro caso interesante que merece comentarse, es el de los Estados Unidos de Norte América. Sabida es su oposición al activismo histórico de la Comisión, y a los alcances del Sistema de Protección; hasta la fecha no ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que debe contarse entre los Estados respecto de los cuales la Corte Interamericana no tiene competencia. Consistentemente los diferentes Gobiernos de los Estados Unidos han expresado que las recomendaciones de la Comisión carecen de carácter vinculante, esto, entre otras cosas, por carecer ésta de un mandato específico que así lo prevea. Su posición al respecto quedó más que explicitada en el debate suscitado entorno al carácter normativo de la Declaración Americana de Derechos Humanos, que dio como resultado la Opinión Consultiva 010/89.

En esta peculiar intervención del Estado ante un Órgano del que no ha reconocido competencia, se hizo evidente su interés para que no se le concediera el carácter normativo que posiblemente se le pudiera reconocer a la Declaración; hecho jurídico no menor, en razón a que ello supondría, como en efecto ocurrió, una legitimación a la Comisión para que ejerciera a plenitud sus atribuciones convencionales sobre aquellos Estados no Parte de la Convención.

Recuérdese que este fue el origen de lo que líneas atrás analizamos con la bifurcación del Sistema de Protección en dos subsistemas: el convencional y el extra convencional. Este fue el registro que hizo la Corte de la posición expuesta por los Estados Unidos:

(1) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre representa una noble enunciación de las aspiraciones de los Estados Americanos en cuanto a los derechos humanos.

Sin embargo, a diferencia de la Convención Americana, no fue redactada como un instrumento jurídico y carece de la precisión necesaria para resolver complejas dudas legales. Su valor normativo estriba en ser una declaración de principios básicos de carácter moral y de carácter político y en ser la base para velar por el cumplimiento general de los derechos humanos por parte de los Estados Miembros; no en ser un conjunto de obligaciones vinculantes.

Los Estados Unidos reconocen las buenas intenciones de aquellos que intentan transformar la Declaración Americana de un enunciado de principios en un instrumento jurídico vinculante. Pero las buenas intenciones no crean derecho. Debilitaría seriamente el proceso internacional de creación del derecho --por el cual los Estados soberanos voluntariamente asumen específicas obligaciones legales-- el imponer obligaciones legales a los Estados a través de un proceso de “reinterpretación” o “inferencia” de un enunciado de principios no obligatorios (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1989)

En cuanto a lo que atañe al registro de las medidas cautelares que le han sido recomendadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estas siguen un patrón casi inalterado durante este periodo de tiempo; en la casi totalidad de los casos, las medidas se han referido a la protección de la vida e integridad de condenados a pena de muerte. Dada su rebeldía frente al sistema y sus recomendaciones, el grado de efectividad de estas medidas es bastante pobre, agravado por la persistencia del Estado en continuar con las prácticas ya reprochadas.

En cuanto a otros Estados, las medidas de protección generalmente se asocian a problemas de sus sistemas penitenciarios y la violación generalizada y grave de derechos de los reclusos. El caso más emblemático sin duda es Brasil, que junto con Venezuela presentan serios y graves problemas de hacinamiento y violencia en sus centros carcelarios.

La revisión del historial de otorgadas durante el periodo indicado deja entrever un importantísimo detalle, que hace aún más valiosa la tarea de los comisionados, y en general de todo el Sistema Interamericano.

En los primeros años de revisión, las medidas generalmente estaban dirigidas a que los Estados adoptaran las previsiones necesarias para preservar la vida e integridad de los peticionarios o las víctimas. Generalmente los grupos de mayor riesgo eran los defensores de derechos humanos, disidentes políticos, funcionarios públicos, personas desplazadas y población asentadas en zonas de conflicto (como en Colombia, México, Guatemala). Otro de los grupos de especial atención de parte de la Comisión son los asociados con la reivindicación y defensa de los derechos de los trabajadores. El caso colombiano, puede ser el más representativo a propósito.

Ya en el Segundo Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, del 14 de octubre de 1993, la Comisión Interamericana manifestó su preocupación por el constante riesgo de violación a la que está expuestos derechos como el de asociación y huelga.

Los miembros de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT, informaron a la Comisión Especial de la CIDH, al tratar extensamente las diversas limitaciones y problemas que confrontan los derechos de asociación y agremiación, que en dicho país hay aproximadamente 900.000 trabajadores organizados sindicalmente sobre una población económicamente activa de 11.5 millones y un conjunto sindicalizable estimado en 3 millones. Lo anterior, debido a los graves impedimentos existentes en la Legislación Laboral del país, a la conducta asumida por los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la posición antisindical de la inmensa mayoría de los empresarios, a la campaña constante desarrollada desde las altas esferas gubernamentales, a través de los medios de comunicación, lo mismo que a la guerra desatada

contra la dirigencia y el activismo sindical por parte de los sectores más retardatarios de la sociedad colombiana.

En cuanto al ejercicio de los derechos de organización sindical, petición, negociación, contratación colectiva y huelga, informaron que sólo un escaso número de trabajadores gozan de ellos en el país. Con relación al desarrollo y aplicación de los convenios de la OIT, Colombia -- sostiene-- es uno de los pocos países donde ésto no ha sido posible, a pesar de haber sido ratificados tales convenios desde 1976, a través de las leyes 26 y 27.

Los derechos de contratación colectiva y huelga, no obstante aparecer consagrados en la Constitución de 1991, continúan siendo objeto de limitaciones en virtud de las restricciones impuestas a una serie de actividades que las autoridades administrativas consideran servicio público, desconociendo las observaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT en el sentido de que la restricción general del derecho de huelga sólo es viable en los servicios calificados como esenciales que, según el mismo organismo, sólo pueden ser aquellos cuya suspensión pueda poner en peligro la seguridad o la vida de la totalidad o parte de la población. También han cuestionado los órganos de control de la OIT la restricción al derecho de contratación colectiva a un numeroso grupo de servidores del Estado catalogados como empleados públicos.

Es evidente que actualmente en Colombia las libertades civiles y políticas indispensables para el ejercicio de la libertad sindical a que se refiere la Organización Internacional del Trabajo, OIT, están seria y profundamente quebrantadas, en "especial el derecho a la seguridad de la persona". Pero igualmente son violados el

derecho a la libertad de opinión, de expresión y el derecho de reunión. (subrayado propias del documento)(CIDH, 1988)

Con todo, una mención especial merece la protección del Sistema a miembros de comunidades indígenas y afro descendientes, aunque estas últimas en menor número. Es importante resaltar que especialmente la Comisión Interamericana ha intervenido ante los Estados de la Organización (especialmente, Colombia, Guatemala y México) en procura de asegurar a esas comunidades su identidad cultural, la práctica de sus costumbres ancestrales y de mantener inalterado su vínculo con sus territorios y los recursos naturales. En el periodo entre 1996 y 2013, la Comisión ha otorgado 67 medidas cautelares a favor de miembros de comunidades indígenas, distribuidas así:

ESTADO	No. Medidas otorgadas
Colombia	17
Guatemala	12
México	9
Honduras	4
Brasil	3
Chile	3
Ecuador	3
Panamá	3
Argentina	2
Paraguay	2
Perú	2
Surinam	2
Bolivia	2
Nicaragua	1
Estados Unidos	1
Belice	1

Oportuno destacar que en caso Colombiano, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han convertido en custodias de la integridad física e identidad cultural de las comunidades indígenas, continuamente hostigadas y afectadas por el conflicto armado interno, la explotación legal e ilegal de los recursos naturales y la guerra que libra el Estado contra el narcotráfico. Las medidas otorgadas han valido para que las comunidades beneficiadas se asienten en sus territorios de los que eventualmente han sido desplazados y para que el Estado colombiano preste mayor atención a las preocupaciones y necesidades de estos pueblos, integrándolos a las discusiones de las decisiones que los afectan y adoptando medidas para la protección de la diversidad cultural que representan.

En cuanto a los esfuerzos del Sistema en esta área, la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha destacado:

En febrero de 1997 la Comisión aprobó el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En marzo de 1997 la CIDH puso el proyecto de declaración a disposición de la Asamblea General de la OEA, la que en junio del mismo año encomendó al Consejo Permanente la consideración del referido proyecto. En junio de 1999 la Asamblea General resolvió establecer un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para que continuara con la consideración del proyecto.

En 2000, la CIDH aprobó un informe sobre La Situación de los Derechos Humanos de los Indígenas en las Américas.

Desde el establecimiento del Grupo de Trabajo se han realizado sesiones especiales que han contado con participación de representantes de pueblos indígenas. A partir de la Sesión Especial de abril de 2001, la participación de los representantes indígenas se consolidó como una necesidad para el buen desarrollo del proceso de

discusión del proyecto de declaración. Esto se vio reflejado en la resolución de la Asamblea General N° 1780, del 5 junio 2001, donde resolvió recomendar al Consejo Permanente que continuara “implementando modalidades para la acreditación y la adecuada forma de participación de representantes de pueblos indígenas en sus deliberaciones, con el propósito de que sus observaciones y sugerencias sean tomadas en consideración”.

Desde el año 2000, la CIDH, a través los especialistas de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha asesorado a los respectivos presidentes del Grupo de Trabajo en el proceso de discusión del proyecto de Declaración, en la preparación de las sesiones especiales que se han realizado, y ha contribuido en la elaboración de documentos propositivos de la presidencia del Grupo de Trabajo que intentan consolidar las diferentes propuestas de texto realizadas al proyecto de declaración hasta la fecha, tanto por las delegaciones de los Estados, los representantes de pueblos indígenas, los organismos especializados de la OEA y expertos independientes.(OEA, 2014)

El Sistema Interamericano, especialmente gracias al activismo de los comisionados –así sea resistido—, se presta hoy por hoy de constituir un escenario abierto a las necesidades de protección de quienes dentro de las fronteras de sus propios países no encuentran recursos efectivos para tal efecto, y en no pocos casos, es el propio Estado quien patrocina o realiza acciones que menoscaban su integridad.

Finalmente, otra de las preocupaciones de la Comisión pasa por la protección del medio ambiente; ligado a la vida digna, a las expectativas de los pueblos a desarrollarse en un medio sano y al interés común de la humanidad por preservar los recursos naturales, especialmente en

tiempos en los que el surgimiento de nuevas potencias han supuesto un periodo de desarrollo intensivo de la industria y el consecuente aumento en el consumo de recursos hídricos y combustibles fósiles, el Sistema Interamericano ha dedicado esfuerzos importantes por incentivar una conciencia colectiva hacia la necesidad de aunar fuerzas intergubernamentales para diseñar y llevar a cabo políticas públicas tendientes a preservar el medio ambiente natural. El llamado desde el Sistema propende porque los Estados adopten medidas con las que se prevengan catástrofes ambientales que pongan en grave riesgo la vida y supervivencia de pueblos aborígenes y comunidades ubicadas en áreas de explotación. Las medidas cautelares, de nuevo han representado un importante instrumento para dicho fin. Un caso emblemático y representativo de este importantísimo frente de trabajo de la Comisión, es el de las exploraciones petrolíferas en la Amazonía ecuatoriana, con ocasión de las cuales se ha solicitado su intervención; a este llamado de las comunidades, la Comisión ha respondido con el otorgamiento de medidas de protección y el seguimiento riguroso a su cumplimiento. De esto se da cuenta en el informe sobre la situación de derechos humanos en ese país, del 24 de abril de 1997.

La atención de la CIDH se dirigió por primera vez hacia esta región del Ecuador tras la petición sometida en nombre de los huaoranis en 1990. Los peticionarios alegaban que los derechos humanos más básicos de esta población se veían amenazados por las actividades de desarrollo petrolero que estaban por comenzar dentro de las tierras que ocupaban tradicionalmente y solicitaban que se exija al Gobierno de Ecuador que suspendiese las actividades de desarrollo en la zona bajo concesión conocida como "Bloque 16". En la queja presentada se alegaba que estas actividades ponían en peligro la supervivencia física y cultural del grupo indígena huaorani, específicamente porque la explotación petrolera contaminaría el agua, el

suelo y el aire que constituyen el medio ambiente físico de estas comunidades, en detrimento de la salud y la vida de los habitantes.

(...)

Fue en este contexto que viajó una delegación al Oriente durante la visita in loco de la Comisión al Ecuador. La delegación se reunió en Lago Agrio con representantes de los shuar, los sionas y los secoyas, así como con representantes de organizaciones de campesinos, la Misión de los Carmelitas y el Frente de Defensa de la Amazonia. Los miembros de la delegación conversaron con diferentes personas durante su traslado hacia Dureño, su regreso a Lago Agrio y el nuevo trayecto hacia el sur, hacia Shushufindi. Cerca de esta localidad se reunieron con miembros de la organización La Delicia y con representantes y residentes del asentamiento La Primavera. Desde allí se desplazaron a Coca y sostuvieron varias reuniones, principalmente con representantes de los huaoranis y los quichuas, así como con representantes de la Misión de los Capuchinos, el Centro de Información sobre la Selva Pluvial y el Fondo para la Defensa Legal del Sierra Club. Además, la Comisión se reunió en Quito con diferentes funcionarios del Gobierno cuyas responsabilidades se refieren a asuntos pertinentes al interior, entre ellos el Ministro de Energía y Minas y el Subsecretario encargado de los asuntos de los pueblos indios y negros, así como con dirigentes indígenas y representantes de grupos de ecologistas y defensores de los derechos humanos.(OEA, 1996)

Necesariamente se debe destacar el dialogo provocado por los comisionados con el Gobierno ecuatoriano y las comunidades afectadas por esa actividad económica; ello evidencia el juicio y la buena razón de la Comisión al momento de otorgar las medidas de protección urgente que se le

solicitaron, revistiendo de un mayor grado de legitimidad a su intervención a las decisiones al interior del caso.

En este mismo documento, la Comisión manifiesta ser conocedora y consciente del derecho y el interés que les asiste a los Estados de procurar su desarrollo económico y social, mediante proyectos como los relacionados con la exploración y explotación de yacimientos de petróleo. Sin embargo, igualmente recuerda que es deber ineludible de estos mismos Estados el garantizarle a sus asociados un ambiente sano, libre de riesgos a la salud y la supervivencia colectiva, especialmente de aquellas comunidades o asentamientos de personas que dependen de modo directo de los recursos naturales de sus territorios. La fórmula que proponen los comisionados para resolver satisfactoriamente esta terrible tensión, se basa en la concientización de los gobiernos acerca de la necesidad de diseñar políticas que prevean acciones efectivas encaminadas a mitigar el impacto de ese tipo de actividades económicas, así como de acciones afirmativas a favor de las personas directamente afectadas y la creación de espacios que les permita a estas participar en la toma de decisiones que les afecten.

La Comisión reconoce que el derecho al desarrollo implica que cada Estado tiene la libertad de explotar sus recursos naturales, incluyendo la otorgación de concesiones y la apertura a inversiones internacionales. Sin embargo, la Comisión considera que la ausencia de regulación, la regulación inapropiada o la falta de supervisión en la aplicación de las normas vigentes, puede crear serios problemas al

medio ambiente que se traduzcan en violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

(...)

La información analizada sobre el impacto de las actividades de explotación petrolera en la salud y la vida de los residentes afectados plantea graves inquietudes, por lo que la Comisión alienta al Estado del Ecuador a tomar las medidas necesarias para asegurar que las acciones de sus agentes, a través de la compañía petrolera estatal, cumplan las obligaciones jurídicas tanto nacionales como internacionales. Asimismo, la Comisión exhorta al Estado a tomar medidas para evitar daños a las personas afectadas debido al comportamiento de los concesionarios y actores privados. El Estado del Ecuador deberá cerciorarse de que existen medidas de protección para que no ocurran incidentes de contaminación ambiental que amenacen la vida de los habitantes de los sectores en desarrollo. Cuando se haya infringido el derecho a la vida de los residentes del Oriente a causa de la contaminación ambiental, el Gobierno está obligado a responder con medidas apropiadas de investigación y desagravio.

En consecuencia, recomendó puntualmente al Estado ecuatoriano adoptar medidas efectivas para mitigar los riesgos a la integridad física y la salud de los miembros de la comunidad e integrar al proceso de toma de decisiones sobre el futuro de las actividades económicas en el sector a las comunidades que en él se asientan:

La Comisión recomienda que el Estado continúe y aumente los esfuerzos encaminados a contrarrestar los riesgos identificados por el Ministerio de Energía y Minas con respeto a otras actividades de desarrollo, como la extracción de oro en el

Oriente, la cual plantea un grave riesgo de contaminación y un peligro para la salud humana debido al uso por parte de explotadores en pequeña escala de métodos sencillos que emplean mercurio y cianuro.

La Comisión recomienda que el Estado ponga en práctica medidas a efectos de que todas las personas tengan derecho a participar, individual y colectivamente, en la formulación de decisiones que atañen directamente a su medio ambiente. La Comisión alienta al Estado a redoblar sus esfuerzos para fomentar la inclusión de todos los sectores sociales en los procesos de toma de decisiones que los afectan....

Así las cosas, resulta indiscutible reconocer que el Sistema Interamericano ha sido un escenario de promoción y protección que históricamente ha cumplido un rol fundamental en la actividad pública de nuestros Estados, comoquiera que a fuerza de apremiantes pronunciamientos no solo ha intervenido en casos concretos en aras de preservar la intangibilidad de los derechos, libertades y garantías de sus nacionales, así como de la reparación integral del daño derivado de su violación, sino además ha logrado provocar, y en cierto modo condicionar, el diseño e implementación de políticas estatales en diferentes áreas de su actividad.

De esta manera, puede igualmente afirmarse que por vía del decreto de medidas cautelares y provisionales, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha contribuido a la efectividad de los compromisos de los Estados implícitos en las disposiciones y el espíritu de la Declaración y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en ámbitos tan complejos del desarrollo de las personas y la Función Pública, como las relativas al ejercicio de derechos políticos y actividad económica estatal basada en la explotación de recursos naturales.

Sobra decir que la diversificación de la actividad estatal, ha supuesto tanto nuevas amenazas a la vigencia de los derechos como la diversificación de la “agenda” del Sistema; de ahí que no sea difícil, como se acaba de advertir, estereotipar las situaciones fuentes de violaciones de derechos que históricamente han tenido que examinar e intervenir los Órganos del Sistema, la Comisión y la Corte. Ello ha significado una compleja necesidad de evolucionar, y de reinventarse, para dichos Órganos a medida en que el devenir de los acontecimientos sociales y políticos de los Estados así lo han exigido.

2. MEDIDAS CAUTELARES Y SU APOORTE EN LA CONSOLIDACION DE UNA CULTURA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

2.1 Registro de las medidas de cautelares otorgadas a nacionales colombianos

En el capítulo anterior se anticiparon las cifras generales de las medidas de protección otorgadas por la Comisión Interamericana de Derecho/s Humanos, mecanismos a través de los cuales el Sistema ha intervenido de modo extraordinario en situaciones que suponen riesgos inminentes, especialmente graves para la vigencia de los derechos, libertades y garantías ciudadanas contempladas en los instrumentos jurídicos base del mismo.

Esta intervención, según se dijo igualmente, busca evitar perjuicios graves e irremediables entretanto se resuelve sobre el fondo de cada caso o petición puesta en conocimiento del Sistema por parte de las personas o los Estados.

Estos presupuestos hacen del otorgamiento de las medidas cautelares un recurso extraordinario, excepcional, que implica para el Estado el deber de emprender acciones concretas de salvaguarda de los derechos amenazados, mientras que para el proceso no deben entenderse como prejuzgamiento del caso. No obstante las medidas surgen como respuesta de una situación o estado de cosas contrario al ideal de realización de los derechos, libertades y garantías, su otorgamiento no deriva o prefigura necesariamente la declaratoria de responsabilidad internacional de los Estados comprometidos.

La importancia de estos mecanismos de protección, hasta aquí podemos afirmarlo con seguridad, es su invaluable aporte a la construcción de una conciencia o cultura de respeto de los derechos, pese a la resistencia de ciertos Estados, especialmente los que no son Parte de la

Convención y los esfuerzos discursivos que propenden por restarle valor normativo, efecto vinculante.

La adopción de medidas en diferentes aspectos de realización de derechos, las ha consolidado como un instrumento polifacético, ideal para intervenir en complejos escenarios fácticos, y ampliando el espectro de entendimiento de las prerrogativas reconocidas por los instrumentos jurídicos interamericanos. La evolución de los avatares internos de los Estados han supuesto para el Sistema de Protección nuevos retos, involucrándose en asuntos diferentes a los clásicos relacionados con la violación a derechos como la vida o la integridad personal. Preocupaciones sobre el medio ambiente y los problemas de las comunidades indígenas para subsistir y ordenarse de acuerdo a su cultura en el marco de una expansión avasalladora de la cultura mayoritaria, son apenas dos de los más destacados asuntos con los que ha tenido que lidiar el Sistema. Esta evolución, en parte, obedece a la consolidación de la democracia en los Estados de la Organización, por lo que las situaciones originarias de las clásicas violaciones de derechos y libertades (desapariciones, desplazamientos forzados de poblaciones, secuestros, asesinatos, retenciones ilegales, etc.) han dado su lugar a nuevas situaciones que involucran derechos de segunda y tercera generación.

Sin embargo, esto no siempre es una constante que identifique y marquen épocas, simplemente evidencian ciertas tendencias que responden a las complejidades internas de cada estado en momentos determinados de su historia. Aún persiste la posibilidad real de escenarios conflictivos que suponen similares a los riesgos para la vigencia de los derechos humanos que entrañaron los tiempos y escenarios convulsionados de los ochentas y noventas. El golpe de Estado al presidente hondureño Manuel Zelaya, el endurecimiento de algunos regímenes que cada día adoptan más visos de estados totalitaristas —como el nicaragüense y el venezolano—, se suman a la prolongación de los más añejos como el cubano y a conflictos armados como el que

aún persiste en Colombia. De este modo, si bien la agenda de los órganos del Sistema está en la actualidad guiada por los retos que supone las violaciones de derechos no necesariamente ligadas a las desestabilizaciones institucionales comunes en otros tiempos, aún persisten casos que recuerdan esos oscuros y tristes momentos en los que la democracia estaba en los albores de su proceso de consolidación en mayor parte de los Estados de América.

Precisamente, a la hora de examinar las medidas cautelares otorgadas a nacionales colombianos, se identifica una tendencia ya histórica; la violación o el riesgo de violación a derechos básicos, resultado de prácticas criminales de grupos armados al margen de la ley y comportamientos complacientes del Estado. Los datos al respecto indican que las amenazas y atentados contra la integridad de los defensores de derechos humanos, de los funcionarios públicos, de miembros o asociados al defensa de los derechos de los trabajadores y los miembros de las comunidades indígenas se presentan invariables, persistentes en el tiempo.

A continuación, se esquematizan estos datos para una mejor comprensión del problema y su dimensión. Al efecto, se ha procurado clasificar las medidas a razón de la calidad del beneficiario, el derecho protegido y la clase de medida otorgada. De los datos que se presentan, derivados de lo publicado por la Comisión Interamericana desde el año 1996, fecha a partir de la cual decide incluir en sus informes anuales de situación un acápite especial comprensivo de las medidas otorgadas en el periodo que corresponde cada informe, marcan tendencias interesantes, prefiguradoras de nuestras realidades.

Para un mejor entendimiento de la información, se entenderá por “Medida genérica” aquellas recomendadas a los Estados con el fin de bridar o reforzar la seguridad personal del o los beneficiarios de las medidas que se otorgan.

2.1.1 DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Los asiduos usuarios del Sistema Interamericano son las personas y organizaciones de dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, y no necesariamente en el papel de peticionarios. Desde el año 1996 a la fecha, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado al Estado colombiano la adopción de medidas de protección urgentes en cincuenta (50), siendo así el porcentaje más elevado de las medidas otorgadas en ese periodo a colombianos (171).

La mayoría de las medidas se expiden como respuesta a amenazas, atentados y demás actos violentos contra personas y organismos que propenden por la defensa de los derechos humanos en el país.

Del mismo modo, las medidas han representado para el Estado colombiano el deber de garantizar el ejercicio pleno de las actividades de defensa, las cuales se ven significativamente restringidas en áreas de conflicto; tal es el caso de la MC 242/09, otorgada a favor de los miembros de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Colombia. La intervención del Sistema en situaciones como este particular caso, no solo facilitan la labor de estas organizaciones en terreno a favor de las comunidades marginadas y en situación de desplazamiento, sino además inciden de forma determinante en la construcción de una cultura del respeto y tolerancia de quienes dedican su esfuerzos a construir lazos sociales de entendimiento mutuo entre las comunidades y las instituciones del Estado, abogando por los derechos y garantías de aquellas.

AÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
2008	MC 113/07 Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (CORPADES)	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2008	MC 141/08 Yolanda María Velásquez Osorio, su familia y la Corporación Social y Asociación de Mujeres por la Equidad y el Género Semillas de Paz	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica

2008	MC 228/07 Rafael Marulanda López y otros miembros de la Red de Apoyo en Derechos Humanos y Defensoría Social	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2008	MC 117/08 Hugo Antonio Combariza Rodríguez	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2009	MC 240/09 – Mauricio Meza, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2009	MC 242/09 - Miembros de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	proveer un sistema de enlace y/o protección para miembros de codhes que se desplazan a zonas de conflicto durante el desempeño de sus funciones; proveer protección perimetral a la sede de codhes; y garantizar el acceso a la información a los archivos de inteligencia que sea necesario a fin de proteger su seguridad personal.
2009	MC 91/08 – Federación Agrominera del Sur de Bolívar (FEDEAGROMISBOL), Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2010	MC 252-10 - Álvaro Javier Martínez Torres y otros, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2011	MC 359/10 – Integrantes de la Corporación Justicia y Dignidad, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica

2011	MC 150/11 – Sandra Viviana Cuéllar e Hildebrando Vélez, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2012	MC 323/11 – Miembros del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos y sus Seccionales, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
1996	20 de febrero/ Grupo del Comité de Solidaridad de los Presos Políticos, Seccional Cúcuta.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
1997	17 de diciembre/ miembros de la comunidad de paz de San José de Apartadó	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
1998	11 de febrero/ Jesús Ramiro Zapata, docente y miembro del Comité de Derechos Humanos de Segovia.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
1998	10 de junio/ Eduar Rancheros, miembro del Equipo Misionero de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
1999	30 de julio/ Comité de Solidaridad con los Presos Políticos	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
1999	28 de septiembre/ señores Julio César Robledo Quintero, Jaime Sarmiento Otero, Jhon Fredy Posso, Carlos Arturo López Ríos y Octavio Millán Noreña, miembros de la Junta Directiva del Comité Permanente de Derechos Humanos de Tuluá	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2000	11 de mayo/ Alirio Uribe Muñoz, conocido defensor de derechos humanos y miembro activo del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2000	22 de mayo/ uanRomaña, Leonel Bejarano, Jairo Robledo Martínez, Nilson Mosquera Sierra, Jacob Orejuela Mosquera, Apolinar Mosquera Murillo, Euclides Gutiérrez Prado, YailaYessi Mena del Pino, y Alba María Cuesta, miembros del Comité Central de Desplazados y voceros de las comunidades en situación de desplazamiento interno	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2000	26 de mayo/ integrantes de la Organización Femenina Popular	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica

2000	16 de octubre/ directivos y funcionarios de la Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos en el Magdalena Medio (CREDHOS)	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2001	2 de marzo/ miembros de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (ANMUCIC) y su presidenta, la señora Leonora Castaño.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2001	25 de mayo / Berenice CeleytaAlayon, miembro de la organización NOMADSEC	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2001	28 de septiembre/ miembros de la Corporación SEMBRAR	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	15 DE MARZO/ Rafael Gómez Serrano, Jahel Quiroga Carrillo, Diana Gallego, Luis Alberto Matta, Diana García, Edilma Rosa Granados, Denys Jiménez, Astrid Suárez, Alejandra Vega y Celmira Moreno, miembros de la organización de derechos humanos REINICIAR	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	21 DE JUNIO/ Gustavo PetroUrrego	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	19 de julio/ miembros de ANDAS (Asociación Nacional de Ayuda Solidaria) y líderes sociales de Santander	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	29 de julio/ 14 líderes sociales del Departamento de Arauca.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	6 de agosto/ miembros de la Fundación Jurídica Colombiana (CORPOJURÍDICO)	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	29 de octubre/ doctora Teresa Cedeño Galíndez	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	19 de noviembre/ Marta Lucía Rentería Barreiro	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	7 de marzo/ Carlos Rosero, Jairo Castillo, Rosa Helena Gallón, Dolis Manuela Salazar, Daira Elsa Quiñones, Hernán Cortés y José Santos Caicedo, miembros de la organización de derechos humanos “Proceso de Comunidades Negras” (PCN).	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas

2003	7 de marzo/ señor Over Dorado Cardona, integrante de la junta directiva del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos “Héctor Abad Gómez”.	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	26 de marzo/ Waldir Sinisterra y Albert Hoyos Suárez, miembros de la Asociación de Defensores de Derechos Humanos “Eduardo Umaña Mendoza”	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	16 de mayo / abogada María Victoria Fallon	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	10 de julio/ Gloria Inés Flórez Scheider y Martha Cecilia Monroy	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	8 de septiembre/ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	1° de octubre/ Jorge Isaac Aramburu	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	8 de diciembre/ Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2011	14 de octubre/ Holmes Enrique Fernández, Jorge Salazar y demás miembros de la Asociación Caucaña de Desplazados del Naya (ASOCAIDENA)	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2007	21 de agosto/ señor Rigoberto Jiménez.	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas

2.1.2 SINDICALISTAS

Otro de los casos con mayores cifras en cuanto a medidas otorgadas, son los relacionados con la protección a personas y organizaciones que abogan por los derechos de los trabajadores.

Los recurrentes atentados a la vida e integridad de dirigentes sindicales, el constreñimiento generalizado en razón a sus actividades, derivas de acciones de diferentes actores violentos, incluidos lamentablemente agentes del Estado, han hecho que ante el Sistema se eleven un importante número de solicitudes de protección especial, a las que sus Órganos han respondido con el otorgamiento de medidas cautelares.

El acatamiento de estas medidas por parte del Estado han representado grandes inversiones en seguridad y protección a diferentes dirigentes sindicales, generalmente responsabilidad de la Unidad Nacional de Protección.

A ÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
19 97	24 DE ABRIL/ señor Sergio Jaramillo Pulgarín, cofundador y ex-Secretario del Sindicato de Trabajadores del Consorcio Porce II en Amalfi, Antioquia así como a su familia	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 97	21 de noviembre/ Domingo Rafael Tovar Arrieta, miembro del Comité Ejecutivo de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 98	27 de enero/ Mario Humberto Calixto Montañez, su familia y otros miembros del Comité Regional de Derechos Humanos de Sabana de Torres.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 98	21 de octubre/ dirigente de la CUT Domingo Rafael Tovar Arrieta y su familia.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 00	21 de junio/ dirigentes del Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Servicios Públicos de Cali (SINTRAEMCALI); el Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, Seccional Cali; la Central Unitaria de Trabajadores, Sub-directiva Valle del Cauca; y del Sindicato del Departamento del Valle del Cauca.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 00	29 de diciembre/ Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio de Estado, Wilson Alfonso Borja Díaz	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 01	7 de junio/ estudiantes de las Escuelas de Química, Ciencias Humanas, el grupo de las juventudes comunistas (JUCO) y la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU) y profesores, empleados y trabajadores afiliados a SINTRAUNICOL de la Universidad	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica

	Industrial de Santander.		
20 01	18 de septiembre/ Hernando Montoya	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 01	26 de noviembre/ Gerardo Santibañez Potes, Orlando Ospina Loayza, Dora Galvis, Iván Velásquez y Carlos Flores Loaiza, miembros de la Junta Directiva de SINTREMSDES	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	15 DE MAYO/ Jesús González Luna	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	27 de agosto/ Diego Osorio, Carlos Valencia, Aide Trujillo, Rodrigo López, Vicente Villarda, Gerardo Santibañez, Guillermo Cardona, Domingo Taboparda, Adriana, Gonález, María Teresa Henao y otros.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	4 de octubre/ Antonio García Barrios, Israel Barreiro, Henry Gordon, Jesús Tovar, LydisJaraba, Carmen Torres de Orozco, Nicolás Castro, Edgar Pua Samper, Tomás Ramos Quiróz, José Meriño Camelo, Eurípides Yance Rodríguez, Campo Elías Quintero Ortíz, Limberto Carranza Vanegas, Jaime Camargo, Ismael Martínez Salcedo, Evelio Mancera Sánchez, Agedo Llorente Arteagas, Jaime Castillo Rogero, Plinio Ávila Cassianis, Hernán Arturo Durango Patrillau, Luis Fernando Arévalo Restrepo, miembros de la subdirectiva del departamento del Atlántico de la CUT.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 03	9 de septiembre/ David Flórez González	derecho a la vida e integridad personal	medidas genericas
20 04	6 de agosto/ Esperanza Delgado Motoa	derecho a la vida e integridad personal	medidas genericas
20 04	29 de octubre/ Francisco Eladio Ramírez Cuellar	derecho a la vida e integridad personal	medidas genericas
20 06	22 de septiembre/ Marta Cecilia Díaz Suárez y María Paz Mancilla Gamboa.	derecho a la vida e integridad personal	medidas genericas

2.1.3 PERIODISTAS

En lo que respecta a las medidas otorgadas a periodistas, debe destacarse que los beneficiarios son su mayoría comunicadores que desarrollan sus labores profesionales en zonas de fuerte presencia de organizaciones armadas al margen de la ley. Estas personas son objeto de constreñimiento recurrente por parte de quienes ven su labor como lesiva a sus intereses

criminales, que desea que sus actividades no sean conocidas por la opinión pública y, por ende, por las autoridades.

A ÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
20 08	MC 113/07 Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (CORPADES)	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
20 09	MC-339-09 - Claudia Julieta Duque Orrego y MAGD, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	esquema de seguridad adecuado y la entrega de información de que reposa sobre ella en el das
20 10	MC 254-10 – Leiderman Ortiz Berrio, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
20 10	MC 36-10 - Rodrigo Callejas Bedoya y familia, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
20 00	2 de junio/ Jineth Bedoya Lima, periodista de El Espectador; Hollman Morris Rincón, editor de paz de El Espectador; y Jorge Cardona Alzate, editor judicial de El Espectador.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 01	9 de noviembre/ Oscar Torres (Jefe de Redacción del Diario Sur), Cristina Castro (Corresponsal del Noticiero RCN), Alfonso Pardo (Corresponsal del Semanario VOZ y Comisionado de Paz del Departamento de Nariño) y Germán Arcos (camarógrafo de Caracol Televisión)	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	22 de febrero/ María Luisa Murillo López, corresponsal del Diario El Tiempo; Efraín Jiménez, corresponsal de RCN Radio; Alfonso Altamar, Manuel Taborda y Francis Paul Altamar, corresponsales de CMI Televisión y Noticias Uno	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	25 de julio de 2002/ Alveiro Echavarría, Alvaro Miguel Mima, Luis Eduardo Reyez (o Reyes), Hugo Mario Palomari (o Palomar), Humberto Briñez, y Wilson Barco y Mario Fernando Prado.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 05	18 de enero/ Ricardo Gálvez, Aníbal Ortiz y Germán Galviz (o Galvis)	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 06	1° de agosto/ Marcos Perales Mendoza y su familia	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas

2.1.4 FUNCIONARIOS PUBLICOS

Uno de los datos más preocupantes que dan cuenta de un problema interno de desestabilización institucional; las amenazas y constreñimientos a testigos se suman a los ejercidos en contra de funcionarios judiciales y otros servidores públicos. ello, no solo en áreas de conflicto sino ciudades capitales, en los que el ejercicio de su función necesariamente no tendría que ser calificada como riesgosa.

AÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
2008	MC 269/07 Iván Velásquez Gómez	derecho a la vida y a la integridad física	medida generica
2008	MC 93/08 María del Rosario González de Lemos	derecho a la vida y a la integridad física	medida generica
2009	MC 119/09 – César Julio Valencia, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	esquema de protección e investigación de los archivos de inteligencia (interceptación del das)
2010	MC 157-09 – Yesid Ramírez Bastidas, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	no hay esquema de protección después de terminado su mandato y se solicita investigación de los archivos de inteligencia (interceptación del das)
2010	MC 243-10 – Sigifredo Espinosa Pérez y su familia, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	esquema de protección e investigación de los archivos de inteligencia (interceptación del das)
20	MC 221-09 – María Stella Jara Gutiérrez y su	derecho a la vida y a la	medida

10	hijo, Colombia	integridad física	generica
19 96	6 de diciembre/Antonio Suárez Niño, Juez 221 Penal del Circuito de Bogotá y Presidente de la Asociación Nacional de Empleados y Funcionarios de la Rama Jurisdiccional.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 97	El 31 de julio/ Luz Amanda Reyes Chacón, Personera de Teorama	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 97	17 de diciembre/ señora Gloria Isabel Cuartas Montoya, alcaldesa de Apartadó, y de su familia.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 99	28 de enero/ investigadores Jairo Bedoya, Olga Rodas, Jorge Salazar y Claudia Tamayo, del Instituto Popular de Capacitación (IPC)	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 99	23 de agosto/ Francisco Arteaga Benavides y su familia.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 01	28 de marzo/ Ligia Garzón Pinzón, Fiscal Delegada del Circuito Especializado en la República de Colombia	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 01	20 de julio/ Mario Alberto Arévalo Perdomo, quien se desempeñó como Director de la penitenciaría La Picota	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 01	9 de agosto/ Pedro Díaz Romero, Virgilio Hernández Castellanos, Lucía Margarita Luna Prada, Gonzalo Alirio García Gómez, Maritza González Manrique, Fernando Niño Quintero, Ramiro Sánchez Pardo y Jaime Tapias Carlier, miembros de la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	19 DE ABRIL/ 29. El 25 de abril de 2002, la Comisión otorgó medidas cautelares en favor de Amelia Pérez Parra, Leonardo Augusto Cabana Fonseca, Lucía Margarita Luna Prada, Amparo Cerón Ojeda, Luis Augusto Sepúlveda Reyes, Giovani Alvarez Santoyo, miembros de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, y Martha Cecilia Camacho, Investigadora del CTI	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	7 de noviembre / Virgilio Hernández Castellanos	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 02	14 de noviembre/ 22 trabajadores de la salud en los hospitales de Puerto Rico, Paujil y Curillo en Caquetá y en San Vicente del Caguán.	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 02	21 de noviembre/ Jairo Pinzón López, Pedro Elías Quinteros Montejo, Omar Ramírez Rincón, Holger Antonio Pérez Quintero, Carlos Daniel Botello Correa, Ramón Angarita Peñaranda, Héctor Mauricio, Zambrano Pinto, Hernán Andrés Molina, Javier Serrano Ramírez y Evelio Guerrero	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 03	5 de marzo/ Senadora Piedad Córdoba	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 03	6 de mayo/ Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 03	3 de junio/ Álvaro Ayala González.	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 03	22 de septiembre/ 34 trabajadores de la Empresa Comunitaria de Acueducto y	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas

	Alcantarillado de Saravena		
2014	MC 374/13 - Gustavo Francisco PetroUrrego, Colombia	derechos civiles y políticos	Suspensión de la ejecución de un fallo disciplinario que disponía su destitución e inhabilitación por espacio de 15 años

2.1.5 MUJERES

El Sistema ha tenido que atender solicitudes de protección a mujeres, especialmente víctimas de agresiones sexuales y dedicadas a reivindicar los derechos de estas.

AÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
2009	MC 270/09 – X y XX, Colombia	derecho a la integridad personal	tratamiento médico adecuado, protección de la identidad de las beneficiarias
2009	MC 319/09 – Liga de Mujeres Desplazadas – Cartagena, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida generica
2010	MC 141-10 – X y sus dos hijos, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida generica
2010	MC 99-10 - Tránsito Jurado, María Eugenia González e integrantes de la Corporación Sisma Mujer, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida generica

2.1.6 TESTIGOS JUDICIALES

El riesgo de los testigos judiciales, junto al de los funcionarios públicos, como se dijera antes, son prueba del riesgo mismo de la justicia y de la desestabilización institucional provocada por la acción de agentes de toda índole. A pesar que instituciones como la Fiscalía General de la Nación, cuentan con programas especiales de protección a los intervinientes del proceso, el

sistema Interamericano ha visto la necesidad de intervenir a favor de quienes ven en su gestión un mayor grado de efectividad frente a la obligación del Estado de garantizarles su vida e integridad.

AÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
2009	MC 139/09 – Martha Lucía Giraldo Villano y otros, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2012	MC 225/12 – Alfamir Castillo, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2012	MC 269/10 – Manuel Junior Cortéz Gómez y Yolanda Gómez Torres, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2013	MC 186/13 – Carlos Eduardo Mora y familia, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
1996	28/Feb. Pablo Lugo Herrera y familia	derecho a la vida, integridad	medida genérica
1997	17 de diciembre/ don José Alirio Arcila Vásquez y su familia.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2000	11 de mayo/ detenidos políticos de los pabellones 1 y 2 de la Cárcel Nacional Modelo	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	8 de febrero/ Tulio Bustos Ortiz, Jairo Javier Bustos Acuña y María Esneda Bustos	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	12 DE ABRIL/ Teniente Coronel Orozco Castro	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2004	2 de agosto/ Guillermo Rodríguez Moreno, John Jairo Iglesias Salazar, Carmen Elisa Rodríguez Hernández y Héctor Mendoza Pareja	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2005	16 de noviembre/ señora Mercedes Ochoa López	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2006	10 de noviembre/ señora María Bertha Echeverri, sus hijos César Augusto Pardo Echeverri, Claudia Patricia Pardo Echeverri, Héctor Hernán Pardo Echeverri, Santiago Pardo Echeverri, y sus nietos Yojan Alejandro Pardo Echeverri, Brayan Camilo Pardo Sánchez, y Salomé Álvarez Pardo	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2007	2 de mayo/ LA CORTE SE RESERVA EL NOMBRE DE LA PERSONA POR PETICION DE LA MISMA	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas

2.1.7 COMUNIDADES INDÍGENAS Y OTRAS

Ya se advirtió el valioso papel de la Comisión Interamericana y el Sistema en general en el aseguramiento a las comunidades indígenas, afro descendientes y campesinas de su legítimo

derecho a ordenar su vida colectiva en función de sus costumbres, propósitos y proyección comunes.

Tal ha sido el impacto de estas medidas, que en el caso de las que han favorecido a comunidades indígenas han impactado de forma importante el planeamiento y ejecución de operaciones militares y operativos policiales. En el proceso de toma de decisiones de estas operaciones, se ha convertido en un factor de evaluación importante el asentamiento de comunidades indígenas y la extensión de sus territorios. En forma recurrente, el tránsito de tropas por estos últimos solo es posible previa la consulta con los órganos de gobierno de estas comunidades. Lamentablemente, ello es aprovechado por grupos ilegales para constituir zonas de exclusión militar para resguardarse y proyectar acciones criminales. Ello ha generado injustamente un estigma en contra de los miembros de estas comunidades, a quienes en no pocas ocasiones se les califica de auxiliares o integrantes de estas organizaciones al margen de la ley; esto provoca a su vez nuevas solicitudes de medidas de protección.

AÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
2009	MC 301/08 - Dirigentes del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y sus Asesores, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2010	MC 12-09 - Comunidad del Alto Guayabal-Coredocito del Pueblo Emberá, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2011	MC 255/11 – Pueblo Nasa de los Resguardos Toribio, San Francisco, Tacueyo y Jambalo, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2011	MC 368/10 – María Tirsa Paz y Otros, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	medida genérica
2011	MC 355/10 - 21 familias de la comunidad Nonam del pueblo indígena Wounaan, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	asistencia humanitaria, atención médica y garantizar el retorno al resguardo

20 11	MC 61/11 - Miembros del pueblo indígena Awá de los departamentos de Nariño y Putumayo, Colombia	derecho a la vida y a la integridad física	desminar el territorio ancestral y educación en el riesgo de las minas antipersonas
19 96	18 de junio/comunidad Zenú	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 98	7 de enero/ Maximiliano Campo y otras once personas. Estas personas son líderes de la comunidad indígena Páez	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
19 99	6 de diciembre/ señores Libardo Campo Traslaviña, Gilberto Guerra Hernández, Andrés Gil, Francisco José Campo, Ramón Rangel, José Cediél Mondragón Sánchez, Isidro Alarcón Bohorquez y Tito Muñoz, quienes al igual que el señor Edgar Quiroga se han desempeñado como voceros del éxodo campesino	derecho a la vida e integridad personal	ampliación de medidas cautelares genéricas
20 01	4 de junio/ KimiDomicó, UldaricoDomicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, TeofanDomicó, Mariano Majore, Delio Domicó, Fredy Domicó y demás miembros de la Comunidad Indígena EmberaKatio del Alto Sinú	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	2 de enero/ comunidades afrocolombianas que habitan 49 caseríos ubicados en la cuenca del Río Naya	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	11 de enero/ 110 miembros de la Comunidad de Vida y de Trabajo de La Balsita	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 02	15 DE MARZO/ 40 indígenas EmberaChamí	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
20 03	24 de septiembre/ pueblo indígena Kankuamo	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 03	2 de octubre/ 15 cabildos y resguardos del pueblo indígena Pijao	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 04	23 de septiembre/ Mariana Epinayú, Carmen Cuadrado Fincé, Débora Barros, y Karmen Ramírez	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 05	4 de febrero/ pueblo indígena Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta.	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 05	31 de octubre/ ArquimedesVitonás, Ezequiel Vitonás, Gilberto Muñoz Coronado; Gabriel Pavi, Nelson Lemus, Plinio Trochez, MiliciadesMusice, Oscar Cuchillo y AlciadesEscué	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas

2.1.8 DESAPARECIDOS / SECUESTRADOS

a)

A ÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
20 10	MC 383/10 - John Jairo Palacios, Colombia	derecho a la vida, integridad personal y libertad personal	medida genérica
20 12	MC 131/12 – Hernán Henry Díaz, Colombia	derecho a la vida, integridad personal y libertad personal	medida genérica
20 13	MC 301/13 - Buenaventura Hoyos Hernández, Colombia	derecho a la vida, integridad personal y libertad personal	medida genérica
20 01	18 de diciembre/ señores Robinson Ríos Uribe y José Gregorio Villada	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica

2.1.9 POBLACION DESPLAZADA

Pese a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido abanderada de la protección de la población desplazada desde su memorable fallo T-025 de 2004, y el seguimiento a su cumplimiento, aún con posterioridad a este hito el Sistema Interamericano ha tenido que atender solicitudes que reclaman su intervención ante el Estado colombiano para que adopte medidas eficaces de protección de estas personas.

Lo interesante de estas medidas es que además de recomendar al Estado la protección que a la vida e integridad de estas personas, reafirmó su derecho a retornar a lugares de donde se movilizaron forzosamente en condiciones de seguridad. Este es el caso de la MC 104/09.

A ÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
20 10	MC 97-10 - 179 Familias de las Veredas El Vergel y El Pedregal, departamento del Cauca, Colombia	Derecho a la vida y a la integridad física	Medidas necesarias para garantizar

			el retorno en condiciones de seguridad a las familias desplazadas
20 10	MC 104/09 – 29 familias desplazadas del municipio de Argelia, Colombia	Derecho a la vida y a la integridad física	Garantizar el retorno definitivo de estas familias al municipio de Argelia en condiciones de dignidad y seguridad; que se estableciera un mecanismo de supervisión continuo y de comunicación permanente con las familias desplazadas de Argelia hacia Popayán
20 10	MC 1-10 - 14 mujeres en situación de desplazamiento, Colombia	Derecho a la vida y a la integridad física	Medida genérica
19 97	17 de diciembre/ miembros de una comunidad que había sido desplazada por la violencia a la localidad de Turbo.	Derecho a la vida e integridad personal	Medida genérica
19 99	10 de febrero/ Asociación de Familiares de las Víctimas de Trujillo ("AFAVIT")	Derecho a la vida e integridad personal	Medida genérica
19 99	29 de noviembre/ campesinos desplazados del Magdalena Medio y población de la vereda la Placita	Derecho a la vida e integridad personal	Medida genérica y medidas necesarias para dar con el paradero de líderes campesinos desaparecidos.
20 01	5 de septiembre/ población del Corregimiento de La Granja, Municipio de Ituango, Antioquia	Derecho a la vida e integridad personal	Medida genérica
20 02	7 de noviembre/ 515 familias afrodescendientes (2125 personas), miembros del Consejo Comunitario de la cuenca del Jiguamiandó	Derecho a la vida e integridad personal	Medida genérica y adoptar medidas de carácter humanitario que posibiliten el retorno de las familias desplazadas a las zonas humanitarias establecidas

			por las comunidades
2003	20 de marzo/ Alvaro Villamizar Mogollón, Rosmerlin Estupiñán, Julián Lozano, Mauricio Pinto y Gabriel González.	Derecho a la vida e integridad personal	Medidas genéricas
2004	20 de febrero/ Nelly Barreto Reyes y sus ocho hijos, Rosa Solano, Amalia Mendoza, José Abelardo Villa y José Antonio García	Derecho a la vida e integridad personal	Medidas genéricas
2004	17 de agosto/ 35 familias asentadas en los barrios de La Reliquia, La Nohora, Ciudad Porfía, Antonio Pinilla, El Rodeo y Playa Rica la ciudad de Villavicencio	Derecho a la vida e integridad personal	Medidas genéricas
2006	6 de septiembre/ Luís Alberto Díaz y su familia	Derecho a la vida e integridad personal	Medidas genéricas

2.1.10 PRIVADOS DE LA LIBERTAD

Considerando los graves problemas de hacinamiento e insalubridad de gran parte de los centros carcelarios del país, sumado a la ausencia de políticas públicas y de largo aliento que responda en debida forma a los mismos, el número de medidas otorgadas no es significativo. Desde 1996 se han otorgado apenas 4 de estas medidas a favor de reclusos y sus familias cuyas vidas corrían serios riegos.

AÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
2010	MC 304-08 - Diomedes Meneses Carvajalino, Colombia	Derecho a la vida, integridad personal y salud	Medidas necesarias para brindar la atención médica adecuada que permita la protección de la vida, integridad personal y salud
2012	MC 102/12 – José Humberto Torres y familia, Colombia	Derecho a la vida y a la integridad física	Medida genérica
2004	18 de marzo/ 108 detenidos en el Centro Penitenciario de Alta Seguridad	Derecho a la vida e integridad personal	Medidas genéricas
2007	19 de noviembre/ señor Carlos Mario Gómez Gómez.	Derecho a la vida e integridad personal	Medidas genéricas

2.1.11 OTROS GRUPOS Y PERSONAS

Entre los otros grupos y personas beneficiadas con las medidas otorgadas por la Comisión se cuentan sacerdotes, estudiantes, profesores dirigentes políticos y sus familiares. Los primeros y los últimos son evidencia de la polarización y violencia política que aún persiste, así no con la misma intensidad de otros tiempos de mayor descomposición del orden público.

AÑO	BENEFICIARIO	DERECHO PROTEGIDO	MEDIDA OTORGADA
1997	8 de mayo/religiosos Jesús Martínez, Bernardo Villegas, Diego Fernando García y también del Dr. José Navarro Patrón y del señor Juan Carlos Muñoz	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
1997	7 de julio/ Padre EzioRoattinoBernardi, párroco de la localidad de Caldon	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
1999	9 de marzo/ Congregación de la Misión Vicentina	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2000	1° de noviembre/ los voceros del éxodo campesino del sur de Bolívar	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2000	19 de diciembre/ doctor Carlos Arturo Romero Jiménez, abogado, profesor universitario y ex miembro del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, y de su esposa la doctora Clara López Obregón.	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2001	30 de enero/ Gloria Gaitán Jaramillo	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2001	18 de diciembre/ señores Robinson Ríos Uribe y José Gregorio Villada	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	15 DE JULIO/ Pablo Bustos Sánchez	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	15 DE JULIO/ Luis Felipe Santiago León	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2002	19 DE JULIO/ 46 trabajadores (médicos, auxiliares, administrativos) del Hospital del Municipio de Puerto Lleras	derecho a la vida e integridad personal	medida genérica
2003	2 de julio/ José Ramiro Orjuela Aguilar	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
2003	2 de octubre/ María Elena Vivas Muñoz.	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas

20 03	6 de noviembre/ Alexander López Angulo, Luis Eduardo Espinosa Mosquera, Luis Fernando Murillo, Henry Montenegro, Rosalba Castillo Viveros, Andrés Felipe Benítez, Eduardo Andrés Sánchez, LeadyZulay Castro y Luis Carlos Bravo	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 03	9 de diciembre/ Vicente Arbey Villota Cruz, Winston Nicolls Arteaga Aguillón, Martha Isabel Melodelgado Rosero, Alexander Libardo Garzón Rosero, Miguel López, Daniel E Cabrera Timana, Mario Fernando Gonzáles Santa Cruz, Diego Mejía Moncayo, Eduardo Meneses, Mauricio Ojeda Erazo, Héctor Homero Patiño Díaz, Jaime Morrinelli, María Claudia Vallejo Ascuntar, Jorge Luis Huertas Díaz, Freddy Andrés Games, Javier Paolo MoncayoPascuasa, Harol Mauricio Narváez Carvajal, Alex Richar Miguel López Guerrero, Oscar Quijano, Hugo Andrés Gamajoa, Marco Antonio Salazar Pardo y Andrés Chamorro	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 04	19 de mayo/ Álvaro Vélez Carriazo, José Luis Páez Romero, Manuel Hernández Sibaja, Rubén Álvarez Soto, Rosario Figueroa Mendoza, miembros Junta Directiva de SINTRAUNICOL, Subdirectiva Córdoba; Jesús Emel Amaranto Cantillo, Jesús Ballesteros Correa, Concepción Elena Amador Ahumada, Regina Josefa Cogollo Jiménez, José Gabriel Flórez Barrera, Manuel de Jesús Cortina Núñez y Álvaro Antonio Sánchez Carballo	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 06	1° de septiembre/ familias Mause, Rodríguez, Bravo Pertuz y Tordecilla Cordero	derecho a la vida e integridad personal	medidas genéricas
20 04	5 de marzo/ 63 niños y niñas y más de 50 adultos	derecho a la vida digna y la salud	adopción de las medidas necesarias para garantizar el albergue adecuado y condiciones necesarias para la subsistencia
20 02	2 de octubre/ LA CORTE SE RESERVA EL DAR EL NOMBRE DE LA PERSONA YA QUE ES UNA PERSONA CON VIH SIDA.	derecho a la vida y la salud	la comisión solicitó al estado restablecer el suministro de tratamiento al beneficiario

Hemos dicho que la clase de medidas cautelares otorgadas puede servir de diagnóstico fiable de la situación de derechos humanos de un determinado Estado. Pues bien, en el caso colombiano lo que indican las cifras y el contenido de las medidas cautelares es que, a diferencia de lo que generalmente ha ocurrido en otros Estados de la Organización, la naturaleza de los riesgos a la vigencia de los derechos humanos de sus ciudadanos es persistente, ligados de modo estrecho, y lamentable, al conflicto armado y la estigmatización aparejada a las actividades de defensa de los derechos humanos.

Mientras en el caso de cualquier otro Estado, en los que la intervención de la Comisión ha tenido importantes variaciones atendiendo a episodios particulares de desestabilización institucional, como en el golpe de Estado en Honduras, en Colombia las causas de desestabilización y amenaza a los derechos humanos son persistentes, de ahí que igualmente lo sean las cifras y la naturaleza de las medidas de protección adoptadas por el Sistema de Protección Interamericano.

El profesor argentino Víctor Abramovich, destacaba de la evolución del Sistema que “Es indudable que el rol de los órganos del sistema, tanto de la Comisión como de la Corte, ha variado a la luz del cambio de los escenarios políticos en el continente americano.

En sus inicios, el SIDH debió afrontar violaciones masivas y sistemáticas cometidas bajo el terrorismo de Estado o en el marco de violentos conflictos armados internos. Su rol fue, en síntesis, el de un último recurso de justicia para las víctimas de esas violaciones, quienes no podían acudir a sistemas internos de justicia por encontrarse estos devastados o manipulados. En aquellos tiempos iniciales de asfixia política en el interior de los Estados nacionales, los informes sobre países de la Comisión sirvieron para documentar situaciones con rigor técnico y para legitimar las denuncias de las víctimas y sus organizaciones, y exponer y desgastar la imagen de los dictadores en la esfera local e internacional.

Luego, durante las transiciones postdictatoriales de la década de 1980 y principios de la de 1990, el SIDH tuvo ya un sentido más amplio, pues procuró acompañar los procesos políticos dirigidos al tratamiento del pasado autoritario y a sus secuelas en las instituciones democráticas. En este periodo, el SIDH comenzó a delinear los principios modulares acerca del derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación de graves violaciones, masivas y sistemáticas, de derechos humanos....

En el actual escenario regional es sin duda más complejo. Muchos países de la región dejaron atrás sus experiencias de transición, pero no lograron consolidar sus sistemas democráticos. Se trata de un escenario de democracias representativas que han dado algunos pasos importantes, por ejemplo en la mejora de los sistemas electorales, el respeto a la libertad de prensa y el abandono de las prácticas de violencia política, pero presentan serias deficiencias institucionales, tales como sistemas de justicia inefectivos, y sistemas policiales y penitenciarios violentos. Se trata de democracias que conviven, además, con niveles alarmantes de desigualdad y exclusión, y que provocan a su vez un clima de constante inestabilidad política (Abramovich, 2009)

Las tendencias en materia de medidas otorgadas, relacionadas casi en su totalidad con la protección a la vida e integridad personal de defensores de derechos humanos, sindicalistas y comunidades indígenas y afro descendientes asentadas en zonas de conflicto armado, muestran a claras luces que la situación de derechos humanos en Colombia durante el periodo analizado (1996-2014) presentan patrones inalterados, frente a los cuales el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sigue siendo un recurso efectivo y necesario dada la inviabilidad de la acción protectora de las propias autoridades nacionales; a la manera en que lo fue para los ciudadanos de gran parte de los Estados americanos dos décadas atrás.

Los datos observados, tomados de la Comisión Interamericana, sirven para ilustrar, además, que pese a los cambios políticos de las últimas décadas en nuestra región y los procesos de

establecimiento y consolidación de la democracia de los Estados de la Organización, el Sistema Interamericano aún debe lidiar con situaciones complejas clásicas, que involucran la intangibilidad jurídica de los derechos más básicos.

2.2. Jurisprudencia constitucional.

El tratamiento que hace la Corte Constitucional a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, como medidas de protección especiales y extraordinarias que son, echa sus raíces en cuatro premisas básicas:

i) Colombia hace parte de la Organización de Estados Americanos y es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973).

ii) La Convención, en tanto tratado de derechos humanos, está incorporada al ordenamiento interno y hace parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 Superior, inciso primero.

iii) En virtud de los principios generales del Derecho Internacional Público, las medidas cautelares se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno.

iv) Según lo estipulado por los artículos 1º y 2º de la Convención Americana, los Estados Partes asumen el compromiso de "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio" a toda persona sujeta a su jurisdicción, así como a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Y en cuanto a la incorporación y efecto establece que "[La medida cautelar] se trata de un acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de los derechos fundamentales

mediante el cual se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias, de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado."

En Colombia se aplican estas mismas reglas generales. Así pues, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno.

(...)

[D]ado que el Estado colombiano es Parte en el Pacto de San José de Costa Rica, la medida cautelar debe ser examinada de buena fe por las autoridades públicas internas. Además, por sus particulares características procesales y los fines que pretenden alcanzar, su fuerza vinculante en el derecho interno va aparejada del cumplimiento de los deberes constitucionales que están llamadas a cumplir las autoridades públicas colombianas, en los términos del artículo 2 Superior. En otros términos, independientemente que con la medida cautelar se pretenda proteger alguno de los derechos humanos que aparecen recogidos en los instrumentos internacionales relacionados en el artículo 23 del Reglamento de la CIDH, que con el cumplimiento de las mismas el Estado colombiano esté ejecutando sus obligaciones internacionales, y por supuesto, al margen de la discusión sobre su carácter vinculante o no, la ejecución interna de las mismas se encamina simplemente a hacer efectivos los deberes de respeto y protección de los derechos fundamentales que tienen asignados, en virtud de la Constitución, las diversas autoridades públicas colombianas." (Corte Constitucional, sentencia T-558 de 2003)

Con lo dicho por la Corte Constitucional en ese trascendental pronunciamiento tiene un valor que no puede calcularse a ciencia cierta; con ello resta importancia al debate sobre el carácter vinculante o normativo de las medidas cautelares, no prestando atención al posible déficit jurídico a consecuencia de que las atribuciones de la Comisión para otorgarlas no dimanen de la Convención Americana. Para la Corte, no sólo las medidas ingresan de modo automático al

ordenamiento, su esencia va anclada a los deberes constitucionales de garantía impuestos a todas las autoridades de la República (Art. 1 y 2 CP), por lo que insulso resultaría una discusión sobre su carácter vinculante. Al anclar las medidas cautelares al texto constitucional, es evidente que devienen en obligatorias para en el ámbito interno.

A través de la Ley 288 de 1996 se reconoció la vinculatoriedad de las indemnizaciones decretadas por la Comisión o la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y se estableció un procedimiento para su efectivización a nivel interno. Siguiendo la vinculatoriedad que esta ley establece para las órdenes de indemnización por vulneración de Derechos Humanos, en consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, se puede afirmar que las medidas cautelares son claramente vinculantes en el orden interno. (Agencia oficiosa en caso de desaparecidos, 2003)

Ahora bien, vale enfatizar en que la decisión adoptada por la Comisión Interamericana no se dirige a ningún órgano interno específico sino al Estado colombiano en su conjunto, el cual deberá informarle, por medio de su autoridad competente, sobre la ejecución de la mencionada medida. Cada Estado goza de un margen de maniobra al momento de establecer responsabilidades sobre el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana.

No obstante, “la decisión del Estado no es discrecional por cuanto la estructura administrativa interna que se destine para el cumplimiento de las citadas medidas debe ser realmente operativa, encontrarse debidamente coordinada y disponer de los recursos técnicos y presupuestales necesarios para el logro de su cometido. Lo anterior por cuanto la eficacia real de las decisiones

adoptadas por la CIDH no depende únicamente de la naturaleza jurídica de éstas sino de su correcta implementación en el orden interno de los Estados” (Sentencia T-558/03, 2003)

En cuanto a los efectos jurídicos de las mismas, la Corte Constitucional ha dicho que, existen algunos fallos de esta Corporación referidos a los efectos jurídicos de ciertas recomendaciones emanadas por organismos internacionales, en especial, aquellos de la Organización Internacional del Trabajo (Corte Constitucional, sentencia C-562 de 1992, C-147 de 1994 y la C-468 de 1997), pero tales pronunciamientos no resultan aplicables al caso concreto dada la especial naturaleza jurídica que presentan las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana.

Dado que el Estado colombiano es Parte en el Pacto de San José de Costa Rica, la medida cautelar debe ser examinada de buena fe por las autoridades públicas internas. Además, por sus particulares características procesales y los fines que pretenden alcanzar, su fuerza vinculante en el derecho interno va aparejada del cumplimiento de los deberes constitucionales que están llamadas a cumplir las autoridades públicas colombianas, en los términos del artículo 2 Superior. En otros términos, independientemente que con la medida cautelar se pretenda proteger alguno de los derechos humanos que aparecen recogidos en los instrumentos internacionales relacionados en el artículo 23 del Reglamento de la CIDH, que con el cumplimiento de las mismas el Estado colombiano esté ejecutando sus obligaciones internacionales, y por supuesto, al margen de la discusión sobre su carácter vinculante o no, la ejecución interna de las mismas se encamina simplemente a hacer efectivos los deberes de respeto y protección de los derechos fundamentales que tienen asignados, en virtud de la Constitución, las diversas autoridades públicas colombianas” (Sentencias Corte Constitucional, T-558 de 2003, T – 786 de 2003 y T 327 de 2004)

Concordante con lo anterior la Corte Constitucional ha señalado que las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana comportan carácter vinculante a nivel interno, por cuanto éste es un órgano de la Organización de Estados Americanos -OEA- del cual Colombia hace parte, al igual que es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que fue aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973. De igual manera, en razón a que el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia. Y, en virtud de que la Convención, en tanto tratado de derechos humanos, según el artículo 93 constitucional, inciso primero, está incorporada al ordenamiento interno y hace parte del bloque de constitucionalidad. (Sentencia T524, 2005)

La obligación del Estado de cumplir las órdenes emanadas de la Comisión en las medidas cautelares se refuerza con el hecho de que al ratificar la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Colombia aceptó el artículo 44 que señala que “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.” Si el Estado reconoció el derecho a presentar peticiones individuales de protección de los derechos humanos, no puede negar que las órdenes que profiera la Comisión en el conocimiento de las mismas lo vinculan. Negarse a su cumplimiento sería desconocer la competencia de la Comisión y, por tanto, violar la Convención.

Como autoridades encargadas de la ejecución de las medidas cautelares decretadas por la Comisión, en ausencia de que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o el reglamento de la Comisión así lo indiquen, la Corte Constitucional indicó que se debería considerar al Estado colombiano como un todo. Puesto que las medidas de la Comisión usualmente están relacionadas con la protección al derecho a la vida y a la integridad personal y

la eficacia de los derechos de verdad justicia y reparación, es común que se vean involucradas en su ejecución autoridades administrativas judiciales y disciplinarias. Dentro de estas, la sentencia T-558/03 mencionó a:

a. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que en virtud de lo señalado en el Decreto 2105 de 2001 debe:

“7. Transmitir a las entidades estatales pertinentes las solicitudes de acción urgente que le formulan al Estado colombiano los organismos internacionales de protección de los derechos humanos ante amen amenazas o situaciones especiales de riesgo, hacer un seguimiento de las medidas adoptadas en virtud de tales amenazas o situaciones y presentar los informes periódicos a que haya lugar”.

“8. Coordinar el manejo de los casos individuales, que por posibles violaciones de derechos humanos, sean denunciados internacionalmente y transmitidos al Gobierno de Colombia por los organismos internacionales de protección y definir las pautas que deben tenerse en relación con las actuaciones de especial trascendencia jurídica”.

b. El Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección General de Derechos Humanos, el cual tiene a su cargo varios programas de protección de denunciantes de violaciones de derechos humanos y defensores de estos derechos, se hayan o no iniciado los procesos penales, disciplinarios y administrativos, para cuyo funcionamiento se establecieron los respectivos Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER.

d. La Fiscalía General de la Nación la cual juega un papel importante en el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión en lo relativo a la investigación penal de los

hechos denunciados por el solicitante de la medida. De manera especial, la Dirección de Asuntos Internacionales que atiende “los requerimientos formulados por organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales”, según el artículo 19.3 del Decreto 261 de 2000.

e. La Procuraduría General de la Nación que también desempeña una importante labor tanto en su calidad de defensor de los derechos humanos, como en su tarea de adelantar las investigaciones disciplinarias.

f. El Departamento Administrativo de Seguridad, el cual tiene la estructura necesaria para adoptar medidas tendentes a proteger la vida e integridad de “quienes por razón del cargo, posición, funciones o motivos especiales, puedan ser objeto de atentado contra su persona o bienes, cuando ello pudiera derivarse del orden público”(Artículo 6 Decreto No 2110 de 1992 esta función fue restringida por el artículo 3° del Decreto 218 de 2000, en el sentido de que en la actualidad el DAS sólo está encargado de la protección de la vida de los funcionarios señalados en el artículo 15 del mencionado Decreto y de la del resto de personas que la requieran estarán encargados “otros organismos estatales que desarrollen protección”. No obstante, la norma señala que el DAS continuará con esta función hasta que sea asumida “por otras entidades u otros organismos estatales.”).

g. La Policía Nacional, y los alcaldes y gobernadores que a nivel municipal y departamental la coordinan, también están comprometidos con la ejecución de las medidas.

No cabe lugar a ningún tipo de duda, es claro que la adopción de medidas cautelares ha significado para nuestro ordenamiento un reajuste, que implicado a su vez el reforzamiento de las obligaciones de garantía del Estado frente a la vigencia de los derechos, libertades y garantías

ciudadanas. Se ha visto de qué manera la jurisprudencia constitucional amalgama estos dictados del Sistema a las responsabilidades superiores de sus autoridades; con ello, expresa que el sólo otorgamiento de medidas supone un llamado de atención al Estado para que cumpla a cabalidad de sus obligaciones de protección que desde su mismo texto Constitucional se ha autoimpuesto.

De este modo, el otorgamiento de medidas no solo ha supuesto un recurso de quienes ven amenazados sus derechos por acción o inactividad del Estado colombiano; su incorporación automática al ordenamiento ha significado un avance en la consolidación de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos, comprometiendo la actividad estructural de sus autoridades. Este proceso de acoplamiento al ordenamiento jurídico interno ha favorecido la posición de los titulares de derechos frente al Estado, de modo que incluso al ser beneficiario de medidas cautelares bien puede acudir a la acción constitucional de amparo o de tutela para exigir las acciones de protección impuestas. Aunque la Corte Constitucional, en las sentencias a que se vienen aludiendo, ha dejado claro que la acción de tutela no está prevista como un mecanismo o vía para la ejecución judicial de las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales de protección (también sentencia T- 385 de 2005) sí ha dado lugar a que quien haya sido amparado por medidas cautelares exija del Estado por este recurso acciones a favor de la vigencia de sus derechos fundamentales.

Partiendo de las pretensiones del actor, observa la Sala que en este caso el juez de tutela no es competente para verificar ni ordenar el cumplimiento de una observación proferida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Bien se trate de recomendaciones generales sobre la interpretación o alcance de los derechos consagrados en el Pacto, o de recomendaciones derivadas de denuncias presentadas por particulares, la jurisdicción constitucional no fue

instituida para ordenar la ejecución de los actos internacionales así como tampoco para decidir sobre la procedencia o no de los recursos que presente el Estado colombiano como parte de su defensa en el plano internacional.

...

La Corte también hizo énfasis en que el juez constitucional no se puede sustraer de la función protectora que le fue atribuida cuando a través de la acción de tutela se presentan circunstancias que podrían implicar la vulneración de derechos fundamentales. En igual sentido, en la sentencia T-786 de 2003 se resaltó la obligación del juez constitucional de proteger los derechos fundamentales del ciudadano que ha acudido a la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se puede concluir que las observaciones que profiera el Comité de Derechos Humanos deben observarse y ejecutarse por el Estado parte de buena fe, y es del resorte del juez constitucional pronunciarse sobre la existencia de una amenaza o violación a los derechos fundamentales cuando las circunstancias que subyacen a las recomendaciones internacionales ameriten su intervención.

En otro importante pronunciamiento, la Corte Constitucional reafirmó el carácter vinculante de las recomendaciones, dejando ver su importancia a favor de quienes son beneficiarios. En un caso en el que la Unidad Nacional de Protección había retirado el esquema de seguridad a un miembro del núcleo familiar de un beneficiario de medidas, la Corte hizo un fuerte llamado de atención a la entidad, recordándole que con su actuar contrariaba compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano, poniendo en grave riesgo la vida de los amenazados en sus derechos y la responsabilidad internacional de aquel. Este tipo de casos relieves la importancia de estos mecanismos extraordinarios de protección, refuerzan la posición de garante del Estado y

benefician, por mucho, a quienes no tienen acceso a un recurso eficaz a la posibilidad de resguardarse en la autoridad de un organismo internacional fundamental en la consolidación de la institucionalidad.

(...) la decisión de la Unidad Nacional de Protección desconoce las medidas cautelares que fueron otorgadas en el año 2003 por la CIDH al pueblo Pijao Chenche Buenavista, que a juicio de esta Corte son vinculantes y no pueden ser desconocidas por el Estado colombiano, pues ello sería poner en entredicho las obligaciones internacionales adquiridas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del principio pacta sunt servanda.

...

En relación con la fuerza vinculante de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, la jurisprudencia constitucional ha sido sólida y consistente en indicar que su carácter es obligatorio en el orden interno⁸, en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud de artículo 93 (inciso 1º) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia. (Corte Constitucional, sentencias T-558 de 2003, T-786 de 2003, T-524 de 2005)

Así la cosas, para la Corte que la Constitución establezca reenvíos para incorporar a la normatividad interna solamente tratados o convenios internacionales, no “es óbice para considerar que las demás fuentes del derecho internacional público son incorporadas de manera automática a los ordenamientos jurídicos internos, es decir, no precisan de una norma de transformación como sería el caso de una ley. En Colombia se aplican estas mismas reglas generales. Así pues, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno.”
(Corte Constitucional, sentencias T-558 de 2003).

De la misma manera, destacó que en tanto las medidas cautelares no obedecen a situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos, sino a casos concretos, particularizados, con beneficiarios determinados, que buscan proteger los derechos a la vida e integridad personal, “no es de recibo el argumento de que el Estado destinatario de las medidas cautelares goce de absoluta liberalidad [o discrecionalidad] para cumplir o no lo decidido por la CIDH, tanto menos y en cuanto el otorgamiento de aquellas no constituye prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.”⁹ (Corte Constitucional sentencia T-558 de 2003).

En consecuencia, lo que se impone es darle continuidad a las medidas de protección que requiera el señor Yecid Briñez Poloche, a fin de evitar la consumación de un daño, para lo cual se deberá garantizar, como mínimo, el esquema de protección que fue asignado en su momento,

amparo que de ser necesario, deberá extenderse a su núcleo familiar¹⁰. Lo anterior, siempre y cuando subsistan los factores que dieron lugar a su otorgamiento, incluidos los mencionados en esta decisión. (Corte Constitucional, sentencia T-078 de 2013)

La importancia de la recepción o incorporación automática de las medidas cautelares al ordenamiento jurídico interno, radica en la posibilidad que tienen sus beneficiarios de acudir a mecanismos de protección previstos por este para reclamar de las autoridades judiciales la protección reforzada de sus derechos. Así, el Sistema de Protección Interamericano y el criollo se integran, se complementan, se refuerzan a favor de los titulares de derechos. (Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2004). Por lo menos eso puede concluirse de la siguiente consideración jurisprudencial consignada en la sentencia T-585A de 2011:

(...) es claro que si bien ni el Reglamento Interno de la CIDH ni la Convención Americana indican cuáles son las acciones que deben ejecutar los Estados Partes cuando la CIDH profiere medidas provisionales a favor de sus nacionales, y que la definición concreta de dichas acciones hace parte de la órbita de autonomía de los Estados, la Corte Constitucional ha sostenido que en el caso colombiano las autoridades deben, al menos, satisfacer tres exigencias a fin de cumplir con sus obligaciones en la materia: (i) contar con una estructura administrativa interna capaz de actuar de manera coordinada “y disponer de los recursos técnicos y presupuestales necesarios para el logro de su cometido. (Sentencia T-558 de 2003.); (ii) efectuar el cumplimiento **inmediato** de la resolución proferida por la

¹⁰Para el momento de la presentación de la acción de tutela, el hijo del actor (Yeltsin Edelmar Briñez Lezama), era destinatario del esquema de protección tipo uno, que en los términos del Decreto 4912 de 2011 (art. 11, numeral 1°, literal a), incluye: (i) 1 vehículo automotor; (ii) 1 conductor; y (iii) 1 escolta.

CIDH, pues “[s]i se ponen trabas a su cumplimiento y por esto se tarda éste, se desnaturaliza la medida(Sentencia T-786 de 2003); y (iii) adoptar medidas que constituyan soluciones reales y efectivas para conjurar la amenaza que se cierne sobre los derechos objeto de protección.

En síntesis, en virtud de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, así como por lo dispuesto para el efecto en la Constitución, las autoridades tienen la obligación de acatar de manera inmediata las medidas provisionales dictadas por la CIDH.

2.3 El caso Petro, un reto para la estabilidad de la jurisprudencia.

Sin embargo, en la práctica el carácter vinculante no se hace tan claro y los Estados, especialmente en situaciones políticamente relevantes, se resisten a adoptarlas. Entre otras cosas, aunado a la fuente del mandato, en razón a la forma en que son expedidas; en todo caso, las medidas cautelares, formalmente, no son más que recomendaciones especiales que la Comisión hace a los Estados con la finalidad de que efectúen los esfuerzos necesarios para proteger extraordinariamente determinados derechos. De ahí que el margen de discrecionalidad de los Estados frente a tales medidas, bien puede asimilarse al que tienen en relación con las recomendaciones contenidas en los informes de los artículos 50 y 51.

A manera de ejemplo, el “diálogo” entre la Comisión Interamericana y el Gobierno colombiano del Presidente Juan Manuel Santos, con motivo de las medidas cautelares solicitadas por ese Órgano a favor del Alcalde Gustavo Petro el debate al respecto adquirió visos de controversia como pocas veces se ha visto. La opinión pública especializada y hasta escritos adicionales dirigidos a la Comisión dieron cuenta de los problemas obligatoriedad de decisiones de ese tipo.

Los constitucionalistas Juan Carlos Upegui y Jorge Ernesto Roa, explicaron para *Ámbito Jurídico* (publicación especializada en temas jurídicos) que “con base en el Derecho y la práctica interamericana, en contra del carácter vinculante de esas medidas cautelares se sostiene que estas no se encuentran establecidas en un instrumento convencional, sino en el reglamento de la CIDH; que la competencia para emitir las no hace parte de las facultades explícitas de un organismo cuasi-jurisdiccional; que determinadas órdenes preventivas exceden los límites de sus competencias implícitas y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede ordenar medidas provisionales en casos de verdadera gravedad y urgencia.” (Upegui & Roa, 2014)

Entre tanto, algunos ciudadanos colombianos, entre los que se contaban empresarios, académicos, ex ministros, ex magistrados de altas Cortes, presentaron un *amicus curiae* una vez se conoció que la Comisión se prestaba a resolver la solicitud de los abogados del Alcalde para que se le expidieran a favor de éstas medidas cautelares y así suspender los efectos del fallo disciplinario que lo obligaba a separarse del cargo y lo inhabilitaba por espacio de 15 años. Entre los cargos en contra de la obligatoriedad de las medidas cautelares, los intervinientes afirmaron que al disponer el artículo 41.b de la Convención Americana que sería este instrumento internacional el que establecería la estructura y la competencia de la Comisión, lo consignado en el artículo 25 del su Reglamento constituía una atribución “*contra pactum*”, que excedía las competencias y los límites de un mandato general consentido por los Estados de la Organización.

Por supuesto, la polarización del caso en sí mismo irradió el debate al respecto, incluso el dado en los estrados judiciales que tuvieron que intervenir para solucionar el mismo. Recientemente, en la presentación del Informe sobre el 150.º Período de Sesiones de la CIDH, calendado 13 de mayo de 2014, este Órgano expresó su preocupación por la actitud de algunos Estados frente al

carácter vinculante de sus recomendaciones, concretamente de las que refieren a la adopción de medidas cautelares a favor de sus ciudadanos. Con seguridad, el accidentado trámite de la solicitud del Alcalde de Bogotá y la concesión de las medidas solicitadas tuvo que ver en gran medida para un pronunciamiento de esta naturaleza.

En defensa de sus atribuciones, la Comisión expuso importantes argumentos que valen la pena referir en su integridad:

Por otra parte, la Comisión expresa su preocupación ante la posición expresada por algunos Estados de que las medidas cautelares son recomendaciones no vinculantes. El mecanismo de medidas cautelares tiene más de tres décadas de historia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y ha servido como una herramienta eficaz para proteger los derechos fundamentales de miles de habitantes de los 35 Estados que se encuentran bajo la competencia de la Comisión Interamericana.

La facultad de la CIDH de solicitar la adopción de acciones urgentes o dictar medidas cautelares refleja una práctica común en el derecho internacional de derechos humanos. Los Estados han dado a la Comisión el mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, a través del Artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). Para cumplir con ese mandato, la Comisión informa a los Estados cuando existe una situación de gravedad y urgencia que presenta un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano, y les solicita la adopción de acciones para evitar que ese daño ocurra. Este mecanismo tiene el nombre de “medida cautelar”. A través del mismo, la Comisión presta su asistencia a los Estados a fin de que cumplan con su ineludible deber de protección. (Comision Interamericana de Derechos Humanos, 2014)

Seguidamente, la Comisión fue enfática en afirmar que el cumplimiento de las medidas cautelares obedece a la obligación genérica de los Estados de respeto y garantía de los Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta posición ha sido reiterada en las consideraciones de la Comisión sobre el mismo particular y coincide con lo afirmado por la Corte Constitucional colombiana como ya fue comentado antes, aunque en esta oportunidad era necesario ser aún más enfática:

La facultad de la Comisión de otorgar medidas cautelares descansa en la obligación general que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos (artículo 1 de la Convención Americana), de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos humanos (artículo 2), y de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y la Carta de la OEA. También emana de la función asignada a la CIDH, de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados partes en materia de derechos humanos, función establecida en el artículo 18 del Estatuto de la Comisión y el artículo 41 de la Convención Americana.

La Asamblea General de la OEA ha alentado a los Estados miembros a dar seguimiento a las recomendaciones y medidas cautelares de la Comisión. Asimismo, al adoptar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada en el seno de la Asamblea General en el año 1994, los Estados miembros reconocieron la eficacia del mecanismo de medidas cautelares para analizar alegatos de esta naturaleza. Las medidas cautelares han sido reconocidas, a lo largo de las décadas, por los beneficiarios, los

Estados miembros de la OEA, los usuarios del Sistema Interamericano, y la comunidad de derechos humanos en su conjunto. El mecanismo de medidas cautelares es frecuentemente invocado en el derecho internacional, existiendo como facultad de los principales tribunales y órganos establecidos por tratados a fin de no tornar abstracta sus decisiones y la protección que ejercen. Como parte del desarrollo histórico de esta figura, en el Reglamento de la CIDH del año 1980 se formalizó un procedimiento alrededor de este mecanismo, y ha permanecido en el Reglamento de la Comisión por más de 30 años. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *ibídem*)

Como se aprecia, la Comisión hace un denodado esfuerzo argumental por soportar lo consignado en las disposiciones convencionales, con especial énfasis en el deber general de los Estados contemplados en los artículos 1 y 2, así como en el mandato general que le fue otorgado en el artículo 106.

2.4. Contribución del Sistema Interamericano en la construcción de una cultura de respeto y promoción de los Derechos Humanos.

A esta altura del análisis propuesto queda más que claro que los diálogos entre el Sistema Interamericano de Protección y el ordenamiento jurídico interno que han supuesto el otorgamiento de medidas cautelares a favor de nacionales colombianos, han contribuido notablemente en la construcción de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos.

El apremio que las medidas conllevan al Estado ha llevado a que el máximo Tribunal constitucional se despachara a favor de reconocer en las medidas, mecanismos de protección de

obligatorio cumplimiento; fuentes de responsabilidad internacional del Estado y sus autoridades y orientadoras de su actividad.

Es preciso destacar, una vez más, que tal como la Corte Constitucional lo afirmó, la naturaleza jurídica de las medidas cautelares se ancla a los preceptos fundamentales de la Carta Política. A consecuencia de ello, su obligatoriedad se hace indiscutible.

Sin embargo, pese a la evolución notable de la jurisprudencia y el ordenamiento legal (del que es un importante referente la ley 288 de 1996) en este aspecto, aún es posible encontrar posiciones del Estado retrogradadas, contrarias a los dictados del precedente constitucional y a la lógica del ordenamiento jurídico, desconocedoras de la autoridad de los Órganos interamericanos de protección. Tal es el cuestionado caso del Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro; el cual sirve asimismo para verificar el grandísimo aporte que el sistema ha hecho a la consolidación de la democracia y el respeto a las garantías ciudadanas en nuestro medio.

Recuérdese que una vez la Comisión Interamericana recomendó al Estado colombiano que adoptara medidas para suspender los efectos del fallo de la Procuraduría General de la Nación de destituir del cargo al mandatario e inhabilitarlo para ejercer cargos públicos por el espacio de 15 años, el Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, manifestó públicamente que no se les daría aplicación, a las mismas procediendo inmediatamente a ejecutar la decisión del Ministerio Público. La reacción de la opinión especializada era de esperarse; desde uno y otro extremo de la discusión, voces autorizadas aplaudieron la decisión del mandatario nacional, en tanto otras, entre las que se contó la de la propia Comisión alertaban sobre su ilicitud.

Lo interesante de este debate es que se llegó a afirmarse, por quienes apoyaron la decisión presidencial, que las medidas eran simples consejos, llamados a actuar de una determinada manera sin el menor grado de obligatoriedad. En cuanto a la indescionocible posición reiterada de la Corte Constitucional al respecto, se aseguró que las medidas obligatorias eran las referidas a la

protección de derechos como el de la vida y la integridad física, que en cuanto a derechos políticos la Corte no se había pronunciado nunca antes. Esto, por supuesto, acompañado de expresiones en contra de reconocer carácter jurisdiccional a las decisiones de la Comisión, apelando a un argumento desgastado y sin peso sobre su origen y el alcance de su mandato.

Por supuesto, tan particular concepción de la naturaleza jurídica de las medidas y el rol de la Comisión Interamericana, no tendría el menor asomo de éxito ante el cedazo del examen judicial. al resolver una Acción de Tutela interpuesta a su favor, el Tribunal Superior de Bogotá amparó los derechos del burgomaestre bajo el entendido que la Medidas otorgadas eran obligatorias.

Más allá del patético espectáculo, queda una sensación bastante incómoda en el ambiente acerca de respuesta de uno de los Estados que con su respeto hacia las decisiones del sistema interamericano más se ha ayudado a su fortalecimiento. El episodio del Alcalde es serio indicio de que a medida que una decisión contiene efectos políticos no compartidos, siempre habrán argumentos, excusas para desestimarla así estos correspondan a los mismos conduzcan a discusiones entendidas como superadas.

CONCLUSIONES

Variadas son las conclusiones del estudio que antecede, las cuales responden al objeto y fin propuesto.

1. Las medidas cautelares como garantía de vigencia de derechos

En primer lugar, tenemos que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos prevé las medidas especiales de protección como mecanismos de intervención en situaciones en las que la intangibilidad de los derechos, libertades y garantías ciudadanas reconocidas por sus instrumentos constitutivos.

Las medidas cautelares, como las provisionales que ordena la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permiten asegurar a la Comisión disponer de un instrumento que le permita resolver el fondo de un asunto (petición o caso) con un margen mayor de efectividad. Esto, en razón a que con el otorgamiento de las medidas se intenta lograr que la decisión que sobre el fondo se adopte no se expida necesariamente sobre daños o perjuicios consumados.

2. El Sistema Interamericano y su aporte a la consolidación de la democracia en el continente.

Históricamente, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha fungido en calidad de último recurso, o por lo menos el más idóneo para demandar de los Estados el cumplimiento de sus deberes constitucionales de salvaguarda y protección de los Derechos Humanos.

Las peticiones que han sido elevadas por los nacionales de los Estados americanos han provocado oportunidades para la intervención y con ello la contribución en los procesos de

consolidación de las democracias y el fortalecimiento de posiciones progresistas en beneficio de la vigencia d los derechos.

3. Complejo déficit jurídico de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana.

Uno de los problemas que aquejan o afectan la entidad jurídica de las medidas cautelares tiene que ver con el origen reglamentario de las atribuciones de la Comisión para su otorgamiento.

A diferencia de las atribuciones de la Corte Interamericana para imponer o emitir medidas provisionales, con las que cuenta la Comisión para hacer lo propio no dimanan de forma directa de la Convención Americana de Derechos Humanos. Su fuente directa es el artículo 25 de su Reglamento. Esta particularidad, sumada a la discusión sobre la obligatoriedad de sus recomendaciones provocan un déficit en el valor jurídico de las medidas, afectando inevitablemente su legitimidad y utilidad práctica. No son pocos los casos en los que países a los que van dirigidas estas recomendaciones las desatienden, insistiendo en su precariedad jurídica; tal es el emblemático caso de Estados Unidos.

4. El esfuerzo argumentativo de la Comisión para validar el carácter vinculante de sus pronunciamientos.

A lo largo de los años, al tener que lidiar con esta constante crítica, la doctrina de la propia Comisión ha elaborado una justificación plausible a favor de la legitimidad de su mandato y la obligatoriedad de sus recomendaciones en este sentido.

Esta posición echa sus raíces en las funciones contenidas en la Convención Americana (art. 41) y el mandato general que le ha sido confiado por los miembros de la Organización de Estados Americanos (Art. 106 de la Carta de la OEA). De esta manera concibe las recomendaciones como

mecanismos necesarios para hacer efectivo su rol de vigía y promotora de los derechos humanos en la región.

5. Un camino de retos para el Sistema

Los esfuerzos discursivos por reivindicar el carácter vinculante de las medidas cautelares son fundamentales en el camino hacia la consolidación de un Sistema Interamericano efectivo y dinámico; que responda a los retos de la evolución de los nuevos, pero no por eso menos complejos, escenarios de desenvolvimiento de los derechos y libertades humanas.

Cada nuevo argumento a favor de una posición que afirme la obligatoriedad de las medidas representa una contribución de sumo valor a los fines de consolidación y crecimiento del Sistema.

6. El rol activo de la Comisión y su legitimidad

El otorgamiento de medidas cautelares a ciudadanos colombianos ha provocado dos importantes consecuencias: por un lado ha reforzado la confianza de estos en los Órganos del Sistema y por el otro, permitido espacios de diálogo entre éstos y las autoridades judiciales nacionales.

- a) Al estudiar las cifras y tipo de medidas cautelares otorgadas a nacionales colombianos por la Comisión desde 1996, se evidenció una particularidad: estas se referían a situaciones que históricamente han sido fuente de riesgo para los derechos y libertades ciudadanas. Mientras en estas como Honduras y Venezuela las medidas históricamente han respondido a riesgos aparejados a cambios políticos, desestabilización circunstancial de

las instituciones y endurecimiento de los regímenes de gobierno, como la persecución política, la violación de garantías judiciales y acceso a la justicia, o la libertad de expresión, en Colombia las medidas otorgadas mantienen una misma tendencia, marcadas por un mismo patrón: la protección de la vida e integridad personal.

Esto se explica por la prolongación de un conflicto aún añejo que el mismo Sistema y los riesgos que estos han supuesto históricamente. Así en el caso de la protección otorgada a las diferentes comunidades indígenas y afrodescendientes, éstas involucran generalmente a las que se asientan en áreas de conflicto, con fuerte influencia subversiva y en donde se llevan a cabo el grueso de las operaciones militares por parte de las fuerzas armadas del país.

De esta manera, la imposición u otorgamiento de medidas de protección afecta ineludiblemente la dinámica de las hostilidades, imponiendo a los militares y policías colombianos el deber de involucrar la presencia de comunidades en sus áreas de desarrollo de operaciones en el planeamiento de las mismas. El tránsito y permanencia de tropas en determinados sectores del país son restringidos al amparo de las medidas otorgadas.

Quizá, las medidas concedidas a los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó sean las más representativas de esta nueva realidad. En la práctica, se van conformando zonas de exclusión, que buscan resguardar a las comunidades de los efectos nocivos de la confrontación.

- b) Con cada medida que se otorga surge un necesario diálogo entre la Comisión y las autoridades del Sistema. Las medidas involucran la actividad íntegra del Estado, demandando una acción conjunta de sus autoridades para su cumplimiento.

De ahí que el incumplimiento de las medidas han provocado la intervención de las autoridades judiciales, incluso la de la Corte Constitucional que ha fijado parámetros de interpretación sumamente importantes.

Para la Corte Constitucional, las medidas cautelares, una vez otorgadas ingresan de modo automático al ordenamiento nacional, haciendo parte del mismo sin necesidad de una ley habilitante o de un reconocimiento expreso del Estado que exprese su deseo o intención de acatarlas. Una vez amalgamadas al ordenamiento, las recomendaciones de la Comisión se convierten en órdenes apremiantes al Estado, que buscan preservar la intangibilidad de los derechos, libertades y garantías a las que se refiere.

De ahí que, para la misma Corte, las medidas recomendadas se identifican con el deber general y fundamental de las autoridades del Estado de salvaguarda y protección; en consecuencia, su desatención no solo implica un desconocimiento de un mandato expreso de un organismo internacional el cual Colombia hace parte, sino además un flagrante desconocimiento de las obligaciones constitucionales auto impuestas.

Por lo anterior, recursos de trámite sumario como la Acción de Tutela devienen en acciones que proceden frente al incumplimiento de las medidas, pero no como medio para ejecutarlas sino para hacer prevalecer los derechos y libertades en riesgo de violación y de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

De esta manera, vimos que para la Corte Constitucional no ha discusión alguna sobre la obligatoriedad de las medidas de protección, tanto por la fuente de las atribuciones de la Comisión para otorgarlas como por la naturaleza de los derechos a que se refieren.

7. Del diálogo deriva el fortalecimiento

El diálogo que provocan las medidas cautelares entre las autoridades del Estado y los órganos de protección ha contribuido a la construcción de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos, al punto que ante una desatención de las primeras a los reclamos judiciales el recurrir a la Comisión para demandar la denegada protección es cada vez un recurso sumamente viable.

Esto ha alimentado la confianza ciudadana en la labor de los órganos del Sistema, fortaleciendo su legitimidad y consolidando prácticas ulteriores de las autoridades colombianas y sus nacionales que benefician la vigencia de los derechos, libertades y garantías. Esto es reconocido por la misma Comisión:

Asimismo, la CIDH considera que, si bien el Estado de Colombia ha impulsado una serie de medidas tanto de índole legislativa, administrativa y judicial a fin de intentar superar las muy graves situaciones violatorias de derechos humanos derivadas, por ejemplo, del paramilitarismo y las actividades de inteligencia ilegales¹¹, las mismas aún adolecen en algunos extremos de ineficacia o no se encuentran en entera concordancia con estándares

¹¹Por ejemplo, el Estado informó a la CIDH que: a) en febrero de 2009, “ante las publicaciones efectuadas por diferentes medios de comunicación en las cuales se denunciaban presuntas actividades ilegales contra diferentes actores de la sociedad”, el anterior Director del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, habría solicitado al Fiscal General, al Procurador General y al Contralor General la creación de grupos élite para adelantar las investigaciones propias del caso; b) desde febrero de 2009 se habrían emitido instrucciones a los funcionarios del DAS para prestar la máxima colaboración a los organismos de control e investigación y, desde marzo de 2009, 104 carpetas “tipo AZ paralelas al archivo de la entidad” se encontrarían a disposición de las autoridades competentes y harían parte de la investigación penal; c) el DAS habría prestado total colaboración con el fin de permitir el desarrollo pleno, impulso y efectividad de las investigaciones que se adelantan y acataría y respetaría todas las decisiones que tomen las autoridades judiciales; d) a lo interno del DAS se habrían tomado medidas de carácter disciplinario con el objeto de determinar las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes; y e) se habría iniciado un proceso de ajuste y depuración de la planta de personal del DAS, eliminado algunos grupos internos de trabajo y realizando cambios de personal a nivel seccional. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2011, 27 de diciembre de 2011, pág. 2.

interamericanos. Así, la CIDH nota que las denuncias por utilización del fuero militar para situaciones de violación de derechos humanos y deficiencias en el acceso a los registros de inteligencia se mantienen y que, tras seis años de la promulgación de la Ley de Justicia y Paz, únicamente se ha proferido una sentencia firme. Adicionalmente, la persistencia de bandas criminales que pudieran actuar en colusión, tolerancia y aquiescencia de algunos funcionarios públicos y su progresiva evolución a estructuras emergentes de violencia continúan impactando gravemente a la sociedad colombiana a pesar de que el Estado ha adelantado esfuerzos por eliminar dichos grupos¹². (Informe Anual sobre Derechos Humanos, 2011)

¹² Por ejemplo, a través del Decreto 2374 que creó la Comisión Institucional contra Bandas y Redes Criminales, así como a través del proceso de desmovilización y la Ley de Justicia y Paz.

LISTA DE REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2007). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. (2009). De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Derecho Puco*. ISSN 0251-3412. Volumen 6 Num 11
- Abregú, M. (1997). *La aplicación de los Tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires, Argentina: CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Acosta López, J. (2009) *Alcance de la competencia contenciosa de la CIDH a la luz del artículo 23 de su reglamento*, 14 *International Law*, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*.
- Agencia oficiosa en caso de desaparecidos, Sentencia T-786/03 (Corte Constitucional de Colombia 2003).
- Albanese, S. (1997). *Derechos Humanos. Estudio de casos y opiniones consultivas. Tomo I*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Belgrano.
- Albanese, S. (1998). *Derecho internacional, Derechos Humanos y Derecho Comunitario*. Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- Alvaro, D y Vasquez, Daniel. (2010). "DERRUMANDO UN MITO: INSTITUCIONES EXITOSAS EN AMERICA LATINA". Bueno Aires, Argentina: Editorial Teseo.
- Ara Pinilla, I. (1990). *Las transformaciones de los derechos humanos*. Madrid, España: Tecnos.
- Álvarez, L. (2001). *Historia del Derecho Internacional Público*. Bogotá DC: Pontificia Universidad Javeriana.
- Arellano, C. (1993). *Primer curso de derecho internacional público*. Segunda Edición. México: Porrúa.
- Ayala Corao, C. (2001) "Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos" *Revista instituto interamericano de derechos humanos fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, número 30-31, edición especial*.

- Barbosa, F. (2002). *Litigio Interamericano Perspectiva Jurídica del Sistema de Protección de Derechos Humanos*, Bogotá: UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO EDICION 2002)
- Bazán, V. (2006). *La articulación del Derecho interno –Derecho internacional en materia de protección de los derechos humanos. Algunos desafíos y novedades del sistema interamericano*. Buenos Aires, Argentina: LLGran Cuyo.
- Bidart Campos, G. (1998). *Derecho Internacional. Derechos humanos y derecho comunitario*. Buenos Aires, Argentina: Sociedad anónima editora, comercial, industrial y financiera.
- Bidart Campos, G. (1996) *Interpretación del término “recomendaciones” a la luz de la corte Interamericana de Derechos Humanos*”, JA 1996-III.
- Carrillo, J. (1996). *Curso de derecho internacional público*. Madrid, España: Tecnos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2014). CIDH. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>
- Cantor, E y Rey Anaya, A. (2008). *Medidas provisionales y medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos*, segunda edición. México: Editorial Temis
- Cavalier, G. (1994). *El bloque de constitucionalidad*. Bogotá DC., Pontificia Universidad Javeriana: Universitas.
- CIDH. (1988). CIDH. Obtenido de <http://www.cidh.org/countryrep/colombia93sp/cap.8.htm>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (30 de 12 de 2009). cidh. Obtenido de OEA/Ser.L/V/II.: <http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>
- Comision Interamericana de Derechos Humanos. (04 de 04 de 2014). Organizacion de los Estados Americanos. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/informe-150.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (14 de 07 de 1989). Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_esp1.pdf
- Dulitzky, A. (2002). *Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”. *Revista Aportes DPLf*, Fundación para el Debido Proceso, No. 16, año 5.

- Dulitzky, A. (2008) “50 años del sistema interamericano de derechos humanos: una propuesta de reflexión sobre cambios estratégicos necesarios”. Ponencia ofrecida en el seminario conmemorativo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y celebrada en Bogotá de 2008.
- Fappiano, O. (1998). *Repertorio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1971 a 1995*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ábaco de Rodolfo
- Faundez, H. (2004). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, aspectos institucionales y procesales*. Tercera Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Fauré, C. (1995). *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes del derecho internacional publico, Sentencia T-558/03 (Corte constitucional de Colombia 2003).
- Meléndez, F. Las Relatorías de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Medidas Cautelares,
- Garay, L. (2000). *La globalización y el Derecho*. Bogotá DC. Fiscalía General de la Nación y Ediciones Jurídicas Ibáñez.
- Gutiérrez, C. (1995). *Derecho internacional público*. Valladolid: Editorial Trotta.
- Gil Domínguez, A. (1999). *Jurisdicción internacional de los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la fórmula de la cuarta instancia*. Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, año XV, N° 163.
- Gros, H. (1988). *Estudios sobre Derechos Humanos*. Madrid, España. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Civitas.
- Hitters, J. (1993). *Derecho internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- Imbert, P. (1996). *Los derechos humanos en la actualidad*. En “Derechos Humanos y Constitucionalismo del Tercer Milenio. Madrid, España. Parcial Pons.
- Insulza, J. (2006) *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: presente y futuro*, Distribuciones Fontamara SA
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1996). *Guía sobre la aplicación del Derecho Internacional en el Derecho Interno*. San José de Costa Rica.

- Laviña, F. (1987). *Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- Méndez, J. y Cox, F. (1998). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Monroy Cabra, M. (1980). *Los derechos humanos*. Bogotá DC., Colombia: Temis.
- Monroy Cabra, M. (1998). *Derecho Internacional Público*. Cuarta Edición. Bogotá DC., Colombia: Temis.
- Monterisi, R. (2009). *Actuación y procedimiento ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos*. La Plata, Argentina: Librería Editora Platense.
- Morello, A y Viscovi, E. (2014). *Medidas Provisoriales y Medidas Cautelares*, en línea recuperado el 17 de marzo de 2014 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2047/12.pdf>).
- Informe “HONDURAS: DERECHOS HUMANOS Y GOLPE DE ESTADO, OEA/Ser.L/V/II. Doc.55, 30 de diciembre de 2009
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2002). *Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos*. Primera Edición. Bogotá, DC.
- OEA. (1996). Anuario interamericano de derechos humanos. The Hague: Kluger Law International.
- OEA. (30 de 07 de 2014). Organización de los estados americanos. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/informes/anuales.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (20013). Medidas cautelares otorgadas en el 2013. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap2-MC.pdf>
- Pacheco, M. (2000). *Los derechos humanos. Documentos básicos*. 3ª Edición. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Pinto, M. (1993). *Las denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires, Argentina: Editores de Puerto.
- Pizzolo, C. (2007). *Sistema Interamericano*. Primera Edición. Buenos Aires: Ediar.
- Pulido Bernal, B. (2005). *El derecho de los derechos*. Primera edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Pureza, J. (1996). *¿derecho cosmopolita o uniformador? Derechos humanos, Estado de Derecho y democracia en la posguerra fría*. En “Derechos Humanos y Constitucionalismo del Tercer Milenio. Madrid, España: Parcial Pons.
- Rey Cantor, E. *Medidas provisionales y medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Editorial TEMIS.
- Rodríguez Cedeño, V. (1993). *La Corte Internacional de Justicia: un mecanismo de solución de controversias*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Sáchica, L. (1996). *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 12ª Edición. Bogotá DC: Editorial Temis.
- Sagüés, N. (1997). *Nuevamente sobre el valor de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Jurisprudencia Argentina 1999-II.
- Sagüés, N. (1999). *El valor de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Jurisprudencia Argentina 1997-II.
- Salvioli, F. (1997) Derechos, acceso y rol de las víctimas; en “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- Sentencia T-558/03 (Corte Constitucional de Colombia 2003). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-558-03.htm>
- Sentencia T524 (Corte Constitucional Colombiana 2005). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-524-03.htm>
- Sorensen, M. (1972). *Manual de Derecho Internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, N. (2000). *Textos normativos de derecho internacional*. 7ª Edición. Madrid, España: Editorial Civitas.
- Upegui, J., & Roa, J. (10 de 04 de 2014). *Ámbito Jurídico*. Obtenido de http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-141004-02la_fuerza_vinculante_de_las_medidas_cautelares_de_la_cidh/noti-141004-02la_fuerza_vinculante_de_las_medidas_cautelares_de_la_cidh.asp?CanV=3
- Uribe, D. (1972). *Los derechos humanos en el sistema interamericano*. Madrid, España: Instituto de Cultura Hispánica.

- Vásquez Carrizosa, A. (1989). *La filosofía de los derechos humanos y la realidad de América Latina*. Bogotá DC, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Wlasic, J. (1998). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Anotada y concordada con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Rosario, Argentina: Editorial Juris.