

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 238
15 septiembre 2022
Original: español

INFORME No. 235/22
PETICIÓN 991-10
INFORME DE ADMISIBILIDAD

FABIÁN ANDRÉS CÁCERES PALENCIA
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 15 de septiembre de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 235/22. Petición. 991-10. Admisibilidad. Fabián Andrés Cáceres Palencia. Colombia. 15 de septiembre de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Fabián Andrés Cáceres Palencia
Presunta víctima:	Fabián Andrés Cáceres Palencia
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal) y 7 (libertad personal) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	7 de julio de 2010
Notificación de la petición al Estado:	13 de agosto de 2018
Primera respuesta del Estado:	21 de febrero de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	6 de abril de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	28 de junio de 2021
Medida cautelar vigente o levantada:	593-15 y 263-20, solicitudes rechazadas

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 31 de julio de 1973)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 16 (libertad de asociación), 22 (libertad de circulación y residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

1. El peticionario denuncia la ausencia de protección e investigación de las amenazas de muerte y atentados perpetrados en su contra por sus labores como defensor de los derechos humanos de personas desplazadas y de víctimas del conflicto armado.

2. El peticionario relata que el 16 de febrero de 2002 su padre, el señor Rodolfo Cáceres Noriega, fue asesinado por grupos paramilitares en el municipio de El Carmen, departamento de Norte de Santander. A

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

raíz del suceso, el peticionario se habría visto forzado a desplazarse a la ciudad de Barranquilla con su familia. Indica que su familia denunció el homicidio del Sr. Cáceres sin que a la fecha se conozca el resultado de la investigación.

3. El peticionario refiere que, a partir del 2006, comenzó a recibir amenazas de muerte provenientes de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (en adelante “ELN”), quienes habrían intentado reclutarlo forzosamente. Por ello, se desplazó al municipio de Ocaña, Norte de Santander, donde inició sus actividades en grupos de defensa de derechos humanos y su rol del liderazgo social entre grupos de desplazados a partir de 2007. Señala además que debido a la delicada situación de seguridad tuvo que cambiar su nombre en 2009.

4. El 13 de junio de 2011 el Sr. Cáceres Palencia fundó la Asociación de Desplazados del Catatumbo (en adelante “ASODESCAT”); y denuncia que los miembros de esta organización de la cual es presidente serían víctimas de atentados, amenazas de muerte y hostigamientos por parte de grupos al margen de la ley. De las comunicaciones del peticionario, así como la información proporcionada por el Estado, se desprenden los siguientes hechos y el uso de los siguientes recursos internos desde el 2006 a la actualidad:

Fecha	Hecho	Recurso intentado a nivel interno	Estado actual del proceso
2006	Amenazas de muerte	Denuncia ante fiscalía	El peticionario refiere que fue notificado del archivo de la investigación en 2014
2007	Amenazas y desplazamiento a Valledupar	Denuncia ante fiscalía	No hay información
2008	Amenazas y desplazamiento a Cúcuta	No hay información	
2008	Atentado en el que personas armadas dispararon a su residencia en Cúcuta y desplazamiento a Manizales	No hay información	
2009	Amenazas en Manizales y retorno a Ocaña	No hay información	
2010-2018	Diferentes amenazas de muerte recibidas en este período	El peticionario da cuenta de catorce denuncias radicadas en fiscalía entre 2010 y 2018	El Estado informa que se han archivado investigaciones en 2011, 2012, 2014 y 2019; y dos permanecen activas de 2015 y 2018
23/05/2012	Atentado en el que personas armadas dispararon contra la motocicleta en la que se desplazaban el peticionario y una funcionaria de ASODECAT cuando se dirigían al municipio de Río de Oro, César	Denuncia ante la fiscalía	Investigación archivada, se desconoce la fecha
20/05/2013	Atentado en el falleció el señor Rusbel Simón Castillo, secretario de ASODECAT, el vehículo en el que se desplazaban recibió varios disparos	Denuncia ante fiscalía	Investigación activa
9/01/2015	Allanamiento ilegal a la oficina de ASODECAT en el que personas armadas robaron información confidencial de las víctimas del conflicto armado representadas por dicha organización contenidas en tres memorias USB	Denuncia ante fiscalía	No hay información

7/10/2016	Secuestro del peticionario por un hombre armado que lo condujo al municipio de Concepción, donde logró escapar. Refiere que el día siguiente recibió una llamada amenazante por lo que se desplazó a Bucaramanga	Denuncia ante fiscalía presentada en Bogotá el 29 de noviembre de 2016	Investigación activa por el delito de secuestro. En el 2021 se encontraba en turno para adoptar decisión de fondo por la fiscalía
2016-2020	Litigio por cambios en el esquema de protección	Acciones de tutela	El peticionario refiere que cuatro acciones de tutela fueron denegadas, y una concedida en 2017
15/06/2017	Atentado contra el peticionario en el que recibió un disparo en su pierna izquierda	Denuncia ante fiscalía	Investigación activa por el delito de tentativa de homicidio
28/04/2018	Llamadas amenazante provenientes de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Denuncia ante fiscalía	En investigación
3/11/2020	Asesinato de un miembro de la ASODECAT	Denuncia ante fiscalía	En investigación
5/11/2020	Circulación de un panfleto con fotografías de varios líderes de la región del Catatumbo amenazados por el ELN, entre ellos, la junta directiva de ASODECAT	Denuncia ante fiscalía	Investigación acumulada con otro proceso penal
16/11/2020	Asesinato del padre del vicepresidente de la ASODECAT	Denuncia ante fiscalía	En investigación
15/09/2021	Llamada amenazante de un presunto integrante del ELN al peticionario	Denuncia ante fiscalía	En investigación
10/02/2022	Nuevas amenazas de muerte del ELN	Denuncia ante fiscalía	En investigación
16/03/2022	Atentado en las oficinas de ASODECAT en el que dispararon a las instalaciones mientras el peticionario se encontraba allí	Denuncia ante fiscalía	En investigación
19/03/2022	Disparos al vehículo de protección en el que se transportaba el peticionario	Denuncia ante fiscalía	En investigación

5. En cuanto a las medidas de protección adoptadas por el Estado para preservar su vida, el peticionario afirma que el 7 de julio de 2010 el Ministerio del Interior le asignó un auxilio de transporte ante su solicitud de otorgamiento de medidas de protección. Indica que en marzo de 2011 solicitó nuevas medidas, pero el Ministerio del Interior rechazó su solicitud y le informó que sólo le darían tres meses de auxilio de transporte como medida de protección. Sin embargo, con motivo del atentado que sufrió en 2012 le fueron asignadas rondas policiales en su residencia y oficina. Además, con ocasión del atentado en el que falleció el Sr. Rusbel Simón Castillo en mayo de 2013, la Unidad Nacional de Protección (en adelante “UNP”) le otorgó medidas de protección consistentes en un vehículo blindado, dos escoltas, un chaleco antibalas y un celular. Adicionalmente, las autoridades habrían instalado una alarma en la oficina de la ASODECAT como respuesta frente al allanamiento ilegal de sus instalaciones.

6. No obstante, el peticionario alega que la protección brindada sería insuficiente en la medida en que los escoltas sólo lo acompañaban durante la jornada laboral de ocho horas diarias y la mayoría de los atentados e incidentes de seguridad ocurrían en horas de la noche. Aduce que ninguna de las medidas fue eficiente ni oportuna para garantizar su seguridad. Por ello, habría presentado cinco acciones de tutela con el

fin de mejorar sus medidas de protección. Cuatro de ellas habrían sido denegadas, –aunque el peticionario no especifica cuál fue el resultado de cada acción y cuándo fueron falladas–.

7. El Sr. Cáceres Palencia enfatiza que en 2016 la UNP cambió su esquema de seguridad y removió el vehículo blindado por un auto sin blindaje. De las comunicaciones del peticionario se desprende que interpuso una acción de tutela a fin de que la UNP restaurara su vehículo blindado y el 22 de enero de 2016 el juez de primera instancia en un proceso de tutela ordenó a la UNP que iniciara gestiones para instalar sistemas de seguridad en la oficina de ASODECAT. Sin embargo, dicha sentencia fue revocada el 17 de marzo de 2016. El peticionario señala que presentó una nueva acción de tutela en 2017 contra la UNP porque le quitaron el carro blindado. El esquema sería reinstaurado después del atentado que habría sufrido el 15 de junio de 2017, en el que el Sr. Cáceres Palencia recibió un disparo en su pierna izquierda. El peticionario refiere que ese día contaba con un escolta de protección, quien logró evadir los disparos al vehículo. No obstante, el Estado indica que la UNP otorgó las medidas de manera provisional mientras llevaba a cabo una investigación por un posible autoatentado. El peticionario replica que esa actitud *“deja ver la clara irresponsabilidad que le atribuye el deber de proteger a sus ciudadanos y de no aceptar una responsabilidad por omisión y acción caso concreto el haber solo autorizado un solo escolta para día de mi atentado en el que casi pierdo la vida”*.

8. Por último, el peticionario aduce que existe una segunda sentencia de tutela que ordena al Estado colombiano implementar medidas de seguridad para la ASODECAT, la cual aún no ha sido cumplida. Por ello, el peticionario solicita a la CIDH declarar admisible la presente petición, en la medida en que considera que agotó la vía interna a fin de obtener la protección que requiere para preservar su vida. Sostiene que por la falta de protección del Estado tiene la necesidad de cambiar de residencia constantemente, y no tiene libertad para salir de los lugares donde se queda; ni tampoco puede visitar a su familia y amigos. Finalmente, el peticionario se refiere a la falta de investigación del homicidio de su padre, y el del tesorero de la ASODECAT Rusbel Simón Castillo.

9. El Estado colombiano, por su parte, plantea que la presente petición es inadmisibles por ser manifiestamente infundada; sostiene que el peticionario pretende usar a la CIDH como un tribunal de cuarta instancia; y que hay falta de agotamiento de los recursos internos. En primer lugar, el Estado reseña que se han adelantado al menos diez investigaciones por los hechos objeto de análisis en esta petición. Todas ellas en atención a las denuncias presentadas por el Sr. Cáceres Palencia. La Fiscalía General de la Nación informó que seis investigaciones adelantadas por el delito de amenazas fueron archivadas, toda vez que fue imposible determinar a los posibles autores del delito. Por la misma razón se archivó la investigación adelantada por el delito de tentativa de homicidio en el atentado sufrido en 2012. En suma, a 2019 se encontraban activas dos investigaciones por amenazas y una por tentativa de homicidio.

10. Colombia añade que la UNP ha realizado siete estudios de riesgo al señor Fabián Andrés Cáceres Palencia desde el 2012, y que en la mayoría se determinó la existencia de un riesgo extraordinario de seguridad. Por tal motivo, al Sr. Cáceres le fue asignado un esquema de seguridad para su protección, a lo largo de distintos periodos.

11. En primer lugar, el Estado aduce que la petición adolece de cargos manifiestamente infundados, pues considera que no existe prueba para acreditar que los hechos alegados le sean atribuibles. En ese sentido, sostiene que el estudio *prima facie* de una potencial violación no sólo comprende el análisis sobre el desconocimiento de un derecho o garantía particular, sino también, sobre su posible atribución al Estado. De ahí que Colombia identifica dos escenarios específicos en los cuales se configuraría la responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares, a saber: i) por la tolerancia, complicidad o aquiescencia de agentes del Estado con particulares que atentan contra los derechos humanos; o ii) por la falta de diligencia para prevenir un acto de un particular que viole los derechos consagrados en la Convención Americana y demás instrumentos aplicables.

12. En ese sentido, Colombia considera que no existen elementos de prueba que vinculen a agentes del Estado con las presuntas amenazas y atentados en contra del Sr. Cáceres Palencia. Igualmente, estima que el Estado ha actuado con debida diligencia ya que ha realizado estudios de riesgo al peticionario y adoptado las medidas de protección correspondientes. Menciona que la suspensión de las medidas del vehículo

blindado y escoltas, adoptada en 2016, se determinó porque el peticionario habría usado el vehículo blindado sin la conducción o presencia de los escoltas autorizados para ello, e incluso habría tenido un accidente de tránsito; además de que en junio de 2017 el estudio arrojó un nivel de riesgo ordinario y determinó finalizar las medidas materiales de protección.

13. El Estado asegura que, después del atentado, en octubre de 2017 el estudio de riesgo del Sr. Cáceres Palencia llevado a cabo por la UNP arrojó riesgo extraordinario, pero el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante “CERREM”) ordenó investigar a la UNP por la posible existencia de un autoatentado para conservar las medidas de protección. El Estado no informa en qué concluyó dicha investigación. Indica que en enero de 2018 la entidad realizó un séptimo estudio de seguridad que arrojó riesgo extraordinario, pero no se validaron las medidas hasta que no culminara la investigación de la UNP sobre el presunto mal uso de las medidas de protección. Con respecto a la debida diligencia de las medidas de protección Colombia argumenta que ha cumplido con su deber de garantía, pues fue el escolta asignado por el Estado quien repelió el ataque perpetrado al peticionario en junio de 2017, salvándole la vida.

14. Por otro lado, Colombia sostiene que la presente petición es inadmisibles en la medida en que incurre en la denominada “fórmula de la cuarta instancia internacional”, según la cual, la CIDH no tiene la facultad de revisar las providencias que emanan de los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y en aplicación de las garantías judiciales. El Estado predica el uso de la CIDH en tanto tribunal de alzada respecto de los autos de archivo de la investigación proferidos por la fiscalía en las investigaciones adelantadas por amenazas y atentados en perjuicio de la presunta víctima. En ese sentido, alega que la CIDH no puede actuar como tribunal de alzada frente a las funciones de la fiscalía.

15. Por otro lado, el Estado propone la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos con respecto al archivo de las investigaciones, y frente al uso de la vía contencioso-administrativa. Sobre el primer aspecto, Colombia aclara que pese a las labores investigativas desplegadas para establecer la identificación de los posibles autores de las amenazas y los atentados, en siete de las investigaciones desarrolladas no fue posible conseguir el resultado propuesto. Sin embargo, existe aún una investigación activa por el delito de secuestro, en la que la policía judicial ha realizado entrevistas al Sr. Cáceres Palencia y a su acompañante; y realizó una inspección judicial a la estación de policía del municipio donde habría ocurrido el suceso. Sostiene que dicha investigación estaba pendiente en 2021 de adoptar una determinación de fondo de la fiscalía, y que la falta de decisión final se debe a la complejidad de los hechos y a la imposibilidad de identificar a alias “Pascual” quien sería el presunto autor del secuestro.

16. A este respecto, el Estado señala que una vez ordenado el archivo de la actuación, la presunta víctima podía solicitar a la fiscalía que revocara la decisión a través de la presentación de nuevos elementos probatorios. En caso de que no se ordenara el desarchivo, el peticionario podía acudir ante el Juez de Control de Garantías a fin de que revoque la orden de archivo. Además, el peticionario no habría acreditado que entabló acción de tutela contra el archivo de las investigaciones Dado que el peticionario no demostró haber solicitado la revocatoria de la decisión de archivo, el Estado considera que esta petición no cumple con el requisito de agotamiento de la vía interna.

17. Adicionalmente, el Estado alega la falta de agotamiento de la acción de reparación directa, la cual estima es un recurso adecuado y disponible para solicitar la reparación ante la jurisdicción contencioso-administrativa por los presuntos daños materiales e inmateriales sufridos por las víctimas como consecuencia del accionar o la omisión de agentes estatales.

18. Por último, Colombia solicita a la CIDH delimitar el objeto de la presente petición a los hechos relacionados con la situación de seguridad del Sr. Cáceres Palencia, y excluir los hechos relativos al asesinato de Rodolfo Cáceres Noriega, Rusbel Simón Castillo y otros miembros de la ASODECAT. Aduce que el peticionario pretende la asignación de medidas de protección a su favor y en favor de un número indeterminado de miembros de ASODECAT. No obstante, el peticionario no habría identificado de manera individual a las personas sobre las cuales pretende que la CIDH se pronuncie, ni tampoco determinó los hechos a los que circunscribe su petición, ni narró las circunstancias de tiempo, modo y lugar del asesinato de su padre, ni el

trámite de agotamiento de la investigación penal. En ese sentido, el Estado manifiesta que no puede ejercer en debida forma su derecho de defensa respecto a todos los hechos a los que el peticionario pretende referirse.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Cuestión Preliminar

19. El Estado solicita la delimitación del objeto de la presente petición y la exclusión de los reclamos relacionados con el homicidio del Sr. Rodolfo Cáceres Noriega y de Rusbel Simón Castillo. El peticionario no replica a la solicitud estatal, aunque se limita en enviar documentos en respuesta a sus peticiones de información a la fiscalía acerca del estado de la investigación de ambos sucesos. A este respecto, la Comisión Interamericana considera que no cuenta con información suficiente para pronunciarse sobre el asesinato de los señores Rodolfo Cáceres Noriega y Rusbel Simón Castillo, así como de otros miembros de la ASODECAT, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 28 de su Reglamento. Por lo tanto, la CIDH excluirá del marco fáctico del presente informe a estos dos sucesos. Es decir, no forman parte del presente pronunciamiento.

Análisis de Agotamiento de los Recursos Internos y Plazo de Presentación

20. El peticionario sostiene que ha agotado todos los recursos a su disposición en el ámbito interno; y que, pese a ello, el Estado ha incumplido su deber de protección, contenido en un fallo de tutela a su favor, sin que cuente en la actualidad con las medidas suficientes para garantizar su seguridad. El Estado replica que el peticionario omitió agotar la solicitud de revocatoria del archivo de las investigaciones, y la acción de reparación directa.

21. A partir de los alegatos presentados, la Comisión considera que el objeto de la presente petición no es únicamente analizar la alegada ausencia de medidas de protección en perjuicio de la presunta víctima, sino también la falta de una investigación diligente a efectos de identificar a los responsables de los crímenes denunciados. Así, como ya ha indicado en otros casos, la CIDH considera que existe una intrínseca relación el deber de prevenir y el deber investigar⁴, en tanto la ausencia de medidas orientadas a identificar y sancionar a los responsables de actos de violencia no coadyuva con la tarea de proteger a las personas y evitar que tales acontecimientos ocurran. Por ello, la Comisión analizará en el presente informe ambos puntos.

22. Con relación a la alegada ausencia de medidas adecuadas de protección, la Comisión observa que el señor Cáceres Palencia habría interpuesto diversas acciones de tutela, a efectos de que las autoridades le brinden un esquema de seguridad que atienda correctamente su situación de riesgo. Así, la Comisión nota que debido a tal accionar el señor Cáceres Palencia cuenta con una sentencia de tutela que ordena a las autoridades implementar medidas de seguridad en su favor y de la ASODECAT, la cual aún no habría sido cumplida. Dado que el Estado no ha controvertido este punto, la Comisión considera que la presunta víctima ha utilizado de manera razonable los medios judiciales que tenía a su disposición a efectos que las autoridades judiciales atiendan su reclamo. En consecuencia, la CIDH concluye que se cumple el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana respecto de este extremo de la petición. Asimismo, dado que el agotamiento de los recursos internos ocurrió mientras la petición se encontraba bajo estudio, también se cumple el requisito previsto en el artículo 46.1.b) de la Convención.

23. Sobre la presunta ausencia de una investigación diligente, la Comisión reitera que en situaciones como la planteada, que incluyen delitos contra la vida e integridad, los recursos internos que deben tomarse en cuenta a los efectos de la admisibilidad de las peticiones son los relacionados con la investigación y sanción de los responsables⁵. Asimismo, enfatiza que tales tipos de crímenes resultan perseguibles de oficio y que, como regla general, una investigación penal debe realizarse prontamente para proteger los intereses de

⁴ CIDH, Informe No. 170/17, Caso 11.227, Fondo. Integrantes y militantes de la Unión Patriótica. Colombia. 6 de diciembre de 2017, párr. 1461.

⁵ CIDH, Informe No.97/18, Petición 1071/07, Admisibilidad. Naudin José Fajardo Martínez y otros (Masacre Finca Los Kativos), Colombia, 6 de septiembre de 2018, párr. 9.

las víctimas, preservar la prueba e incluso salvaguardar los derechos de toda persona que en el contexto de la investigación sea considerada sospechosa⁶.

24. Adicionalmente, la CIDH recuerda, con respecto al objeto principal de la petición, que la acción de reparación no constituye la vía idónea ni resulta necesario su agotamiento, dado que no es adecuada para proporcionar una reparación integral y justicia a los familiares. En tal sentido, la Comisión ha sostenido que la determinación de una reparación por la vía administrativa o judicial, además de no ser excluyente, no exime al Estado de sus obligaciones relacionadas con el componente de justicia por las violaciones causadas⁷. Las presuntas víctimas tendrán derecho a las reparaciones que correspondan de las eventuales violaciones a la Convención Americana y demás tratados aplicables que resulten de establecerse la responsabilidad internacional del Estado, en la medida que corresponda y se establezca respecto de cada víctima.

25. Con base a tales consideraciones, la CIDH observa que, conforme a la información aportada por el Estado, se realizaron hasta diez investigaciones por los actos sufridos por el Sr. Cáceres Palencia y su situación de riesgo, sin que se haya conseguido el resultado propuesto. Asimismo, aún estaría pendiente de que la fiscalía adopte una determinación de fondo en otra investigación. A juicio de la Comisión, las citadas decisiones, analizadas de manera conjunta, muestran que a pesar de que la presunta víctima ha intentado en diversas oportunidades denunciar los hechos de violencia que viene sufriendo por su condición de defensor de derechos humanos, la vía penal no ha resultado efectiva para lograr identificar y sancionar a los responsables en su caso concreto. Por ello, si bien el Estado opone que la presunta víctima podía presentar una revocatoria a las decisiones de archivo, la Comisión considera que, dado el posible patrón de ineffectividad de las denuncias mostrado por la parte peticionaria, corresponde aplicar la excepción prevista en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana. Asimismo, toda vez que tal falta de esclarecimiento de los hechos ha persistido desde el año 2006 y que la petición fue presentada en el 2010, la Comisión considera que la misma fue presentada en un plazo razonable, por lo que se cumple el requisito establecido en el artículo 32.2 de su Reglamento.

26. Finalmente, es pertinente recordar que el artículo 46.2 de la Convención, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo frente a las normas sustantivas de la Convención Americana. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos resultan aplicables al caso en cuestión debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la posible violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. La Comisión recuerda que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto⁸.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

26. La Comisión reitera que, a los efectos de la admisibilidad, ésta debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos humanos, según lo establecido en el artículo 47(b) de la Convención Americana, o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al inciso (c) de dicho artículo. En este sentido, la Comisión observa los alegatos planteados por los peticionarios en su conjunto no resultan manifiestamente infundados, y que en gran medida se refieren a hechos ya conocidos en la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano.

27. El Estado arguye que no es posible atribuir los hechos de amenazas de muerte, hostigamientos y atentados sufridos por el Sr. Cáceres Palencia al accionar de sus agentes, y asegura que ha actuado con debida diligencia en brindar medidas de protección a la presunta víctima. Por otro lado, Colombia también alega que

⁶ CIDH, Informe No. 44/18, Petición 840-07. Admisibilidad. Masacre de Pijiguay. Colombia. 4 de mayo de 2018, párr. 11.

⁷ CIDH, Informe No. 129/18, Petición 1256/07, Admisibilidad. Cornelio Antonio Isaza Arango y otros (Masacre de los Aserraderos de El Retiro), Colombia, 20 de noviembre de 2018, párr. 10.

⁸ CIDH, Informe No. 69/08, Petición 681-00. Admisibilidad. Guillermo Patricio Lynn. Argentina. 16 de octubre de 2008, párr. 48.

el peticionario pretende hacer uso de la CIDH como un tribunal de alzada para que revise y anule las decisiones de archivo de la investigación de las denuncias presentadas por amenazas, hostigamientos y atentados.

28. A este respecto, la Comisión Interamericana ha observado que los defensores de derechos humanos en Colombia se enfrentan a una pluralidad de formas de violencia, entre las cuales se encuentran asesinatos, amenazas, y ataques y hostigamientos; derivados de la suma de múltiples factores y causas estructurales que requieren de un detallado análisis y comprensión para que el Estado ofrezca una respuesta adecuada en términos de prevención y protección⁹. Respecto a las amenazas de muerte contra personas defensoras, la CIDH ha enfatizado que es necesario que el Estado asuma este tipo de agresiones de forma diligente, tanto desde el ámbito preventivo a través de la investigación efectiva sobre la responsabilidad de estos hechos, como en el ámbito reactivo mediante otorgamiento de medidas de protección que sean adecuadas y efectivas¹⁰.

29. La falta de investigación sobre los ataques cometidos contra personas defensoras de derechos humanos representa uno de los grandes impedimentos para el libre ejercicio de sus actividades, al ser la investigación un medio fundamental para prevenir la ocurrencia de estos delitos¹¹. Sobre el particular, la Comisión ha señalado en su Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia que:

[...] el Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas razonables a fin de prevenir actos de violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos, así como el deber de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos. Asimismo, ha indicado que en el caso de las personas defensoras el deber de prevención no se limita a proporcionar medidas materiales a fin de proteger su integridad personal o a asegurar que sus agentes no interfieran en el pleno ejercicio de sus derechos humanos sino que conlleva asimismo el deber de actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad, con el fin de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención Americana. Por tanto, el Estado debe facilitar los medios necesarios, como suprimir ambientes hostiles o peligrosos, y generar las condiciones necesarias para erradicar violaciones por parte de agentes estatales o particulares con el fin de garantizar el libre ejercicio de las actividades de las personas defensoras de derechos humanos¹².

30. En consonancia con estos criterios, la Comisión considera que el archivo de las diferentes investigaciones abiertas desde 2006 hasta la actualidad adelantadas con ocasión de las denuncias presentadas por el peticionario, podría ser un factor que favorece la repetición de este tipo de actos y otros atentados contra la vida del Sr. Cáceres Palencia; el último de ellos ocurrido el 19 de marzo de 2022. En esa medida, la CIDH estudiará en etapa de fondo si el Estado ha cumplido con el deber de prevención y protección bajo los estándares de debida diligencia en la investigación de las denuncias y en la determinación de las medidas de seguridad asignadas a favor del Sr. Cáceres Palencia. Asimismo, la Comisión advierte que las amenazas y ataques cometidos contra el peticionario obedecen a su condición de presidente de la ASOCAT y están relacionadas con atentados dirigidos a las labores de dicha asociación creada con el fin de defender los derechos de personas desplazadas, por lo cual, analizará también la posible violación del derecho a la libertad de asociación (artículo 16) de la presunta víctima.

⁹ CIDH, Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 95.

¹⁰ CIDH, Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 129.

¹¹ CIDH, Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 95, párr. 155, citando: CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 202 y 203.

¹² CIDH, Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 175.

31. En consecuencia, en vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento y el contexto en el que se produjeron, la Comisión considera que los alegatos de la presunta víctima, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones a los derechos establecidos en los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 16 (libertad de asociación), 22 (libertad de circulación y residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1, en perjuicio del Sr. Cáceres Palencia, en los términos del presente informe.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 7, 8, 11, 16, 22 y 25 de la Convención Americana; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 15 días del mes de septiembre de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.