
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 66/2023

Medidas Cautelares No. 973-22
Fabián Andrés Cáceres Palencia y otros respecto de Colombia¹
20 de noviembre de 2023
Original: Español

I. INTRODUCCIÓN

1. El 12 de diciembre de 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por Fabián Andrés Cáceres Palencia (“el solicitante” o “la parte solicitante”), instando a la Comisión que requiera al Estado de Colombia (“Colombia” o “el Estado”) la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos de los miembros de la junta directiva de la Asociación de Desplazados del Catatumbo (ASODESCAT) (“propuestos beneficiarios”). Según la solicitud, los propuestos beneficiarios se encuentran en una situación de riesgo en el marco de las actividades que realizan en el Norte de Santander, Colombia.

2. De conformidad con el artículo 25.5 de su Reglamento, la Comisión solicitó información adicional a la parte solicitante el 6 de febrero de 2023, recibiendo la información requerida el 17 de febrero de 2023. La CIDH solicitó información a ambas partes el 26 de julio de 2023. El 7 de agosto de 2023, el Estado solicitó prórroga, la cual fue otorgada por la CIDH el 9 de agosto de 2023. El 8 de agosto de 2023 la parte solicitante presentó información. El 17 de agosto de 2023 el Estado solicitó nueva prórroga. El 28 de agosto de 2023 la CIDH otorgó una prórroga adicional. El Estado no ha remitido información a la fecha.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por la parte solicitante, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que las personas propuestas beneficiarias se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal están en riesgo de daño irreparable. Por consiguiente, se solicita al Estado de Colombia que: a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal de las personas beneficiarias identificadas en la presente resolución; b) adopte las medidas de protección que resulten necesarias para que las personas beneficiarias puedan continuar realizando sus actividades en defensa de los derechos humanos sin ser objeto de amenazas, intimidaciones, hostigamientos o actos de violencia; c) concierte las medidas a implementarse con las personas beneficiarias y sus representantes; y d) informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS

A. Información aportada por la parte solicitante

4. La ASODESCAT sería una organización integrada por 800 personas, con sede principal en el municipio de Ocaña, Norte de Santander. La nueva junta directiva electa el 8 de enero de 2023 está compuesta por: Fabian Andrés Cáceres Palencia (presidente y representante legal); Jaider José Santiago Contreras (primero vicepresidente); Alonso Pérez Rojas (segundo vicepresidente); José Edinson Quintero Ascanio

¹ De conformidad con el artículo 17.2 del Reglamento de la CIDH, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate y deliberación del presente asunto.

(tercero vicepresidente); Edy Torcoroma Vega Flórez (secretaria); Elida Rosa Ascanio Rodríguez Flórez (primera subsecretaria); Andrea Sánchez Quintero (segunda subsecretaria); Amparo Pallares Rodríguez (tercera subsecretaria); Luz Adriana Umaña Cáceres (tesorera); Indre Marcela Pallares Rodríguez (fiscal); Silfredo Santiago Contreras (primero vicefiscal); Yeferson Danilo Quintero (segundo vicefiscal); Willinton Quintero Ascanio (tercero vicefiscal). Se indicó que la organización busca la protección, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición del desplazamiento forzado.

5. Según la parte solicitante, habrían ocurrido hechos en contra de varios integrantes de la junta directiva de ASODESCAT a lo largo del tiempo:

- El 20 de mayo de 2013, habría ocurrido el asesinato del tesorero de ASODESCAT, el señor Rubel Simon Covo. La investigación se encontraría inactiva, por imposibilidad de encontrar sujeto activo;
- En el 2017, Fabián Andrés Cáceres Palencia habría sufrido un atentado mientras se desplazaba en el municipio de Aguachica, en el cual recibió impactos de bala en el automóvil y en el muslo, lo que habría resultado en la pérdida de sensibilidad y daño en el nervio femorocutáneo lateral izquierdo. Como resultado, no podría caminar sin un bastón de apoyo y tendría problemas auditivos que requieren implantes cocleares. Se habría presentado denuncia, actualmente archivada;
- El 15 de septiembre de 2020 y 3 de noviembre de 2020 habrían sido asesinados respectivamente Dubin Santiago Contreras, padre del primer vicepresidente y Jorge Solano Vega, uno de los líderes de ASODESCAT. La investigación del asesinato del señor Santiago Contreras habría sido asignada a la Dirección Seccional de Norte de Santander el 27 de abril de 2021 y se encontraría activa. En lo que respecta al asesinato del señor Solano, se habría presentado denuncia, la que se encontraría activa. Al respecto, se informó que habrían recibido presiones por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) para que la junta directiva de ASODESCAT renunciara a sus cargos;
- El 5 de noviembre de 2020, habría circulado un panfleto con fotografías de varios líderes de la región del Catatumbo, entre los cuales se encontraría Fabián Andrés Cáceres Palencia como posible objetivo de un acto violento. Se habría presentado denuncia, la que se encontraría inactiva por acumulación conexidad procesal;
- El 15 de septiembre de 2021, Fabián Andrés Cáceres Palencia habría recibido una llamada de un integrante del ELN, quien expresó la intención de asesinarlo, lo que lo llevó a presentar una denuncia penal. La investigación se encontraría activa. Las llamadas de amenaza supuestamente habrían continuado durante el año 2022;
- El 10 de febrero de 2022, un miembro del ELN habría afirmado que ya tenían información sobre las direcciones de los líderes de ASODESCAT y que podrían asesinarlos, a menos que cesaran en sus esfuerzos por buscar justicia en relación con el asesinato del señor Dubin Santiago Contreras Contreras, que según la parte solicitante ellos habrían perpetrado. La investigación se encontraría activa;
- El 16 de marzo de 2022, el propuesto beneficiario habría escuchado disparos, uno de los cuales habría penetrado en la oficina de ASODESCAT, lo que habría llevado a la formalización de una denuncia penal. La investigación se encontraría activa;

- El 19 de marzo de 2022, durante un desplazamiento de Fabián Andrés Cáceres Palencia desde el corregimiento de Guamalito a la ciudad de Ocaña, el vehículo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) habría sido impactado por disparos. Los escoltas habrían reaccionado en defensa de su seguridad. La investigación habría sido asignada a la Dirección Seccional de Norte de Santander, el 19 de marzo de 2022, la que se encontraría activa.

6. El 25 de julio de 2022, la UNP habría adoptado las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo e Recomendación de Medidas (CERREM), la que habría entendido que los integrantes de ASODESCAT estarían en una situación de riesgo “extraordinario”. Según el informe suscrito por los analistas del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Colectivo (CTARC), presentado ante los delegados del CERREM Colectivo el 28 de mayo de 2022:

“la Asociación de Desplazados del Catatumbo promueve la defensa de los derechos humanos en una región que históricamente ha sido golpeada por el conflicto armado, la presencia en la subregión del Catatumbo los ubica en una posición estratégica, por ello, los grupos armados se han posicionado en esta zona, convirtiéndola en un corredor de movilidad estratégico hacia la zona de frontera con Venezuela, situación que le facilita su extracción y posterior tráfico internacional, lo cual ha favorecido el control efectivo del ELN, EPL, Pelusos y las disidencias de las FARC, quienes buscan dominar territorialmente la región, con intereses de acceso a Venezuela, por medio de los denominados ‘cruces no formales’ que configuran el eslabón final del corredor de movilidad que enlaza el país desde la región del Urabá, en el occidente del territorio, pasando por los departamentos de Antioquia y Chocó, atravesando el sur del departamento de Córdoba, el Bajo Cauca antioqueño, el sur de Bolívar y Cesar conectando finalmente al Catatumbo”.

7. En ese sentido, en el taller de evaluación de riesgo colectivo hecho por el CTARC el 28 y 29 de julio de 2021, los miembros de la ASODESCAT habrían informado que, a la fecha del taller, se habría registrado “más de 8 asesinatos, 85 amenazados [y] 105 desplazamientos forzados”. El CTARC identificó posibles causas y factores originadores de riesgo², y amenazas, riesgos y vulnerabilidades³. El 25 de julio de 2022, la UNP decidió adoptar las medidas de protección recomendadas por el CERREM colectivo, por el plazo de un año, consistentes en: 30 medios de comunicación tipo celular; realizar estudio de seguridad en las instalaciones de la sede e implementar recomendaciones de los especialistas; e implementar dos esquemas de protección conformado por un vehículo convencional y dos hombres de protección cada uno, para los desplazamientos de los líderes del colectivo.

8. El 7 de diciembre de 2022, habría llegado a la oficina de ASODESCAT un panfleto proveniente de las Autodefensas Unidas de Colombia dirigido a la junta directiva en el cual presuntamente se daba instrucciones claras de que deberían renunciar a sus cargos y a sus labores en la zona del Catatumbo, lo que habría generado la renuncia del secretario y del segundo vicepresidente de la ASODESCAT. El 24 de enero de 2023 habría llegado un nuevo panfleto reiterando las amenazas de muerte a todos los integrantes de la junta

² i. limitaciones en el ejercicio de liderazgo y sus funciones, hacia la defensa de los derechos humanos; ii. debilidad en procesos de formación para los jóvenes de la Asociación; iii. desconocimiento de mecanismos de protección de la información sensible y confidencial de los miembros de la Asociación; iv. presencia de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) en los municipios de la zona del Catatumbo donde hace injerencia la Asociación; v. barreras de acceso de la Asociación a los mecanismos de justicia; vi. escasos dispositivos de comunicación entre los miembros de la Asociación; vii. inseguridad en la sede principal del colectivo.

³ i. Amenazas: amenazas directas a través de llamadas telefónicas, cartas y razones a líderes de la Asociación por grupos armados ilegales; disputas y confrontaciones armadas; ii. Riesgos: presencia de grupos armados ilegales; homicidios; presencia de minas antipersonal; presencia de cultivos ilícitos; desplazamiento forzado individual y colectivo; confinamiento; control territorial por grupos armados ilegales; iii. Vulnerabilidades: debilidad en el proceso organizativo; estigmatización a los miembros del colectivo; mecanismos insuficientes de comunicación internos en el colectivo; carencia de medios de transporte de uso colectivo; inseguridad en la sede principal de reunión de la Asociación.

directiva, presuntamente de autoría del ELN, afirmando que dichas personas serían asesinadas de continuar con sus labores en la zona del Catatumbo.

9. El 17 de febrero de 2023, la parte solicitante indicó que a la fecha no se han implementado las medidas de protección. Asimismo, el vehículo asignado por la UNP se encontraría en el taller durante un período superior a un mes sin que haya sido reparado, lo que habría ocasionado la falta del servicio de transporte. Se habrían remitido múltiples solicitudes a la UNP para que se proceda a reemplazar dicho vehículo por otro. El 17 de abril de 2023, el propuesto beneficiario remitió una comunicación a diferentes autoridades incluyendo la Fiscalía General de la Nación, la Presidencia de la República de Colombia, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación, Defensoría Nacional del Pueblo. En dicha denuncia se pone en conocimiento “las continuas amenazas de muerte que a diario reciben” por vía de llamadas telefónicas, siendo la última el 17 de abril de 2023.

10. Fabián Andrés Cáceres Palencia informó que le habrían indicado, en la llamada, de que tienen conocimiento de que es apoderado para defender el caso relacionado con el despojo de tierras de la señora S.S.G. y le exigen retirarse de ese caso. Le habrían indicado que de lo contrario van a atentar contra su vida y su equipo de trabajo (la junta directiva de ASODESCAT) si continúa como apoderado de dicho caso. Asimismo, le habrían prohibido continuar con las actividades y acciones para lograr recuperar esas tierras despojadas. La persona que lo llama se habría identificado como integrante del ELN y le indicó que esas tierras ya tienen nuevos dueños. El propuesto beneficiario comentó que dicho terreno en ese momento estaría en manos de muchas personas que se niegan a devolver dichas tierras sobre dicho predio y que se inscribió en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente.

11. El 28 de abril de 2023, Fabián Andrés Cáceres Palencia habría sido víctima de un atentado. Según la denuncia presentada ante la Policía Judicial el mismo día de los hechos, el propuesto beneficiario estuvo en un establecimiento comercial cuando llegaron personas motorizadas, con explosivos y armas largas. Los individuos habrían empezado a disparar, por lo que los escoltas de la UNP respondieron el ataque mientras el señor Cáceres Palencia permaneció en el establecimiento. A raíz de dicho atentado, el 2 de mayo de 2023, el propuesto beneficiario solicitó ante la UNP viabilizar estudio urgente por trámite de emergencia, para que se reforzara de su esquema de protección.

12. El 4 de mayo de 2023, la Policía Nacional habría impartido recomendaciones de seguridad y medidas de autoprotección al señor Cáceres Palencia. El mismo día, la Presidencia de la República habría solicitado a la Fiscalía General de la Nación adelantar las investigaciones correspondientes, así como habría remitido solicitudes a la UNP y a la Unidad de Restitución de Tierras, “para que revisen la situación, sus solicitudes y sus denuncias, adelanten las gestiones e investigaciones correspondientes y le comuniquen el resultado de las acciones desarrolladas”.

13. El 5 de mayo de 2023, el Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional remitió oficio al señor Cáceres Palencia, indicando que, el 24 de abril de 2023, el Comando de Estación de Policía Ocaña registró la implementación de medidas preventivas de seguridad a los integrantes de la ASODESCAT. El 27 de abril de 2023, se habría expedido comunicaciones ante distintas autoridades: i. al alcalde y al secretario de Gobierno del municipio de Ocaña, “con el fin de activar las diferentes instancias de gobernabilidad en especial para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades”; ante el personero del municipio de Ocaña, como parte del Ministerio Público; iii. se elevó solicitud al director de la Unidad Nacional de Protección, con el propósito de que se adelantara el estudio del nivel de riesgo y valoración del grado de amenaza; iv. al Fiscal 12 Seccional, para que se impulsara las actuaciones para el esclarecimiento de los presuntos hechos; v. al comandante del Batallón de Infantería No. 15 General Santander.

14. El 15 de mayo de 2023, la UNP habría enviado una comunicación al Fiscal 12 Seccional destacado para investigar amenazas contra Defensores de Derechos Humanos y Servidores Públicos, informándole que la entidad “se encuentra adelantando una revaluación por temporalidad, el resultado del estudio le será comunicado al interesado mediante la notificación del acto administrativo”. El 17 de mayo de 2023, la Procuraduría General de la Nación habría solicitado que “de manera inmediata se realicen las acciones pertinentes de acuerdo con su competencia con el fin de garantizar los derechos fundamentales del señor Cáceres Palencia”. El 20 de mayo de 2023 la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia de la República habría remitido, en esa misma fecha, solicitudes a la UNP y a la Fiscalía General de la Nación.

15. El 4 de mayo de 2023 el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta falló en favor de los miembros de la junta directiva de ASODESCAT. El Juzgado entendió que la obligación de la UNP no se agota con la definición del riesgo y la adopción de medidas de seguridad, “sino que dicha entidad debe implementarlas oportunamente acorde al nivel de peligro detectado, de lo cual no obra prueba en el expediente, al punto que desde el 25 de julio de 2022 fecha en que se profirió el respectivo acto administrativo, a la fecha de presentación de esta acción constitucional, esto es, el 20 de abril de 2023 ha transcurrido un término superior a ocho (08) meses, sin que dicha entidad demuestre haber realizado las actividades tendientes a materializarlas”. Por consiguiente, ordenó a la UNP, en 48 horas, realizar diligencias tendientes a materializar las medidas de protección adoptadas mediante la Resolución No. 6490.

16. Dicha decisión fue confirmada en segunda instancia el 23 de junio de 2023 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala Civil Familia. El Tribunal Superior afirmó que:

[...] de los medios de prueba que obran en autos se puede observar, que la Unidad Nacional de Protección mediante la Resolución No. 6490 del 25 de julio de 2022, adoptó unas medidas de protección colectivas en favor de los accionantes, consistentes en la implementación de 30 medios de comunicación tipo celular, realizar el estudio de seguridad a las instalaciones de la sede principal de la asociación, e, implementar las recomendaciones que hagan los especialistas según la competencia de la UNP e implementar dos esquemas de protección tipo 1, conformado por un vehículo convencional y dos hombres de protección cada uno, para los desplazamiento de los líderes del colectivo; medidas frente a las cuales la entidad accionada no aportó prueba alguna de la cual se pueda evidenciar su materialización, pese al tiempo transcurrido desde la emisión de la citada actuación administrativa, situación que termina por vulnerar el derecho a la seguridad personal de los accionantes, quienes dada la condición que ostentan y su nivel de riesgo catalogado como extraordinario, requieren que se implementen las medidas antes mencionadas.

17. No obstante, el propuesto beneficiario afirmó que “el Estado colombiano no quiere cumplir con los fallos judiciales”, e indicó que no tendría más recursos internos para agotar. Según el propuesto beneficiario en dicha sentencia de tutela el juzgado ordenó a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que se pagaran las garantías de participación como ser gastos de alimentación, gasolina del transporte, alojamiento para poder asistir a las reuniones en representación de ASODESCAT, pero tampoco se habría cumplido dicha orden judicial.

18. El 7 de agosto de 2023, Fabián Andrés Cáceres Palencia afirmó que, el 5 de abril de 2023 recibió una llamada de una persona quien se identificó como integrante del ELN y manifestó que “tiene ordenes de asesinar a [su] familia y a los demás integrantes de la asociación ASODESCAT. Por otra parte, se informó los siguientes hechos relacionados con personas integrantes de ASODESCAT:

- El 29 de marzo de 2023, cuatro hombres armados y motorizados, que serían parte del ELN habrían amenazado de muerte a Luz Adriana Umaña Cáceres, tesorera de ASODESCAT, si no se desplazaba del municipio de Tibú, por lo que el mismo día se desplazó forzosamente.
- El 5 de abril de 2023, dos integrantes del ELN, armados y encapuchados, habrían llegado en la residencia de Jaider José Santiago Contreras, primer vicepresidente de ASODESCAT, y le amenazaron de muerte, por lo que se habría desplazado al municipio de Ocaña.
- El 20 de abril de 2023, tres hombres armados, integrantes del ELN, habrían amenazado de muerte a Indre Marcela Pallarez Rodriguez, fiscal de ASODESCAT, quien se habría desplazado con su hijo a la ciudad de Ocaña. Dicha situación sería de conocimiento de la Unidad De Atención y Reparación Integral Para Las Víctimas.
- El 19 de julio de 2023, Andrea Sánchez Quintero, segunda subsecretaria de ASODESCAT, habiendo salido de la oficina de la Asociación de Desplazados del Catatumbo, habría sido abordada por dos individuos armados. Estos le habrían manifestado que toda la junta directiva iba ser asesinada de continuar con las labores en la zona del Catatumbo. Conocida esta situación, se habría intentado contactar a la Policía, sin obtener respuesta.
- El 23 de julio de 2023, habría sido asesinado el señor Jesús Iván Santiago Contreras, integrante de ASODESCAT y quien venía liderando la denuncia sobre el asesinato de su padre, Dubin Santiago Contreras.
- El 1 de julio de 2023, Yeferson Danilo Quintero, segundo vicefiscal de ASODESCAT, habría recibido una llamada amenazante por parte de un miembro del ELN, en la que se habría manifestado la intención de llevar a cabo un atentado contra todos los miembros de la junta directiva de la Asociación.
- El 30 de julio de 2023, un hombre armado y motorizado habría llegado a la residencia de Elida Rosa Ascanio Rodriguez, primera subsecretaria de ASODESCAT. Este le habría indicado que ella y su familia serían asesinadas de continuar con las labores de defensa de derechos humanos y que de continuar con el trabajo en la asociación de desplazados del Catatumbo.
- El 3 de agosto de 2023, el señor Silfredo Santiago Contreras, primer vicefiscal, habría recibido una llamada por parte de un comandante del ELN, quien le habría manifestado que sus días estaban contados y que iban a asesinarlo de la misma forma que su padre, Dubin Santiago Contreras y su hermano, Iván Santiago Contreras. Asimismo, que ya tenían conocimiento que él y su hermano, Jaider Santiago Contreras, hacen parte de la ASODESCAT “y que también van a ser asesinados si siguen con esas actividades o labores en la zona del Catatumbo”.
- Alonso Pérez Rojas, ostentando el cargo de segundo vicepresidente de ASODESCAT, habría presentado declaraciones ante el Ministerio Público y la Personería Municipal de Ocaña por amenazas y desplazamiento forzado. Habría manifestado que en diversas ocasiones fue seguido por personas en vehículos motorizados.
- Edy Torcoroma Vega Flórez, secretaria de ASODESCAT, habría presentado declaraciones ante el Ministerio Público y la Personería Municipal de Ocaña por presuntas amenazas y desplazamiento forzado. Ella y su esposo, Jaider José Santiago Contreras, habrían recibido numerosas amenazas de muerte. Su esposo habría informado las amenazas ante las autoridades estatales correspondientes.

- Willinton Quintero Ascanio, tercer vicefiscal de ASODESCAT, habría presentado una denuncia ante el Ministerio Público por presuntas amenazas y desplazamiento forzado debido a su cargo de 3° vicefiscal de la Asociación de Desplazados del Catatumbo. Asimismo, habrían recibido “en varias ocasiones” llamadas telefónicas con amenazas de muerte.
- José Edinson Quintero Ascanio, tercer vicepresidente de la Asociación de Desplazados del Catatumbo, habría experimentado múltiples amenazas y desplazamientos, los cuales habría denunciado ante la Personería Municipal de Ocaña.
- Amparo Pallares Rodriguez, tercera subsecretaria, habría recibido en varias ocasiones amenazas por vía telefónica, las cuales habría presentado ante las autoridades correspondientes, incluyendo la Unidad para las Víctimas del Conflicto Armado.

19. La parte solicitante afirmó que las personas propuestas beneficiarias no cuentan con medidas de protección, ya que la UNP habría incumplido con la sentencia de tutela favorable a todos los miembros de la ASODESCAT.

B. Respuesta del Estado

20. La CIDH solicitó información al Estado el 26 de julio de 2023; 9 de agosto de 2023 y 28 de agosto de 2023. Sin embargo, el Estado no ha remitido información a la fecha.

III. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

21. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH, mientras que el mecanismo de medidas cautelares se encuentra descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso ante los órganos del Sistema Interamericano.

22. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar⁴. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos⁵. Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean

⁴ Ver al respecto: Corte IDH. [Caso del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II \(Cárcel de Yare\)](#). Solicitud de Medidas Provisionales presentada por la CIDH respecto de la República Bolivariana de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de marzo de 2006, considerando 5; Corte IDH. [Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala](#). Medidas provisionales. Resolución de 6 de julio de 2009, considerando 16.

⁵ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 8; Corte IDH. [Caso Bámaca Velásquez](#). Medidas provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte de 27 de enero de 2009, considerando 45; Corte IDH. [Asunto Fernández Ortega y otros](#). Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 30 de abril de 2009, considerando 5; Corte IDH. [Asunto Milagro Sala](#). Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5.

adoptadas⁶. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inócua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas⁷. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica 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 medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y,
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

23. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados, sino que la información proporcionada debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie* que permita identificar una situación de gravedad y urgencia⁸. Del mismo modo, la Comisión se permite indicar que no corresponde, en el presente procedimiento, analizar alegadas violaciones a los derechos humanos a la luz de la Convención Americana y los estándares aplicables. Por su propio mandato, tampoco corresponde a la Comisión individualizar la responsabilidad penal de personas concretas a la luz de los hechos alegados. La Comisión deja establecido que el análisis que realizará a continuación se centra exclusivamente en los requisitos establecidos en el artículo 25 de su Reglamento, lo que puede hacerse sin entrar en valoraciones de fondo.

24. La CIDH recuerda que, de acuerdo con el artículo 25.6 del Reglamento, la Comisión “tomará en cuenta el contexto” en el que se inserta una solicitud. Al respecto, la Comisión ha considerado que la valoración del contexto en el que se insertan los hechos informa, ilustra u orienta sobre la verificación de los requisitos del artículo 25 del Reglamento. La Comisión destaca que viene monitoreando de manera cercana el agravamiento de la violencia estructural en Colombia, en general, y la situación que se viviría en el departamento de Norte de Santander, en particular. En mayo de 2022, la CIDH expresó preocupación por

⁶ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto Milagro Sala](#). Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5; Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 9; Corte IDH. [Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho](#). Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2017, considerando 6.

⁷ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 7; Corte IDH. [Asunto Diarios “El Nacional” y “Así es la Noticia”](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 25 de noviembre de 2008, considerando 23; Corte IDH. [Asunto Luis Uzcátegui](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 27 de enero de 2009, considerando 19.

⁸ Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha considerado que tal estándar requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* la situación de riesgo y urgencia. Corte IDH, Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” de la Fundação CASA. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23.

hechos de violencia en Colombia relacionados con el accionar de grupos armados no estatales⁹. Aunado a ello, la Comisión observó que la mitad de los homicidios en el 2021 se concentraron en los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Antioquia y Norte de Santander¹⁰. Los hechos de violencia en estas regiones están particularmente conectados con la actuación de grupos armados no estatales que afectan de manera desproporcionada aquellas personas que actúan en la labor de defensa de derechos o con liderazgo social y/o comunitario¹¹.

25. En el presente asunto, en relación con el requisito de *gravedad*, la Comisión toma en cuenta, a partir de la información disponible, los reiterados episodios de violencia contra integrantes de la Asociación de Desplazados del Catatumbo (ASODESCAT) y, en especial, miembros de su junta directiva. La CIDH observa con extrema preocupación que, a julio de 2022, los miembros de la ASODESCAT habrían sido objeto de asesinatos, amenazas y desplazamiento forzado. Posteriormente, la parte solicitante informó que, entre 2022 y 2023, se han presentado constantes amenazas de muerte, seguimientos de personas motorizadas y presencia de personas armadas en la sede de la organización, enfocadas particularmente en contra de integrantes de la junta directiva ASODESCAT con miras a que dejen sus cargos y sus actividades. Se advierte que, el 23 de julio de 2023, se informó que fue asesinado un miembro de ASODESCAT, lo que refleja la materialización reciente de las amenazas recibidas. La Comisión entiende que los hechos alegados, y entendido en su conjunto, permiten identificar una continuidad de amenazas, agresiones y eventos de violencia en el tiempo contra los miembros de la ASODESCAT, en especial los integrantes de la junta directiva.

26. Tras solicitar información al Estado en los términos del artículo 25 del Reglamento, la Comisión lamenta la falta de respuesta a la solicitud de información realizada en el presente asunto el 26 de julio de 2023, seguida de dos prórrogas otorgadas por la CIDH el 9 y 28 de agosto de 2023. Si bien lo anterior no resulta suficiente *per se* para justificar el otorgamiento de una medida cautelar, la falta de respuesta del Estado impide conocer las medidas adoptadas que se estarían implementando para atender la situación de riesgo de las personas propuestas beneficiarias y controvertir los hechos alegados por la parte solicitante. Por lo tanto, la Comisión no cuenta con información que permita valorar si la alegada situación de riesgo ha sido mitigada. Lo anterior resulta especialmente relevante teniendo en cuenta que existiría un fallo de tutela en favor de los miembros de la junta directiva de ASODESCAT, confirmado en segunda instancia, y que llamaría a su protección.

27. En ese sentido, la Comisión advierte que, según la decisión judicial de segunda instancia de junio de 2023, las medidas de protección no se habrían implementado. En esa línea, la Comisión advierte entre junio y agosto de 2023, continuaron presentándose los eventos de riesgo en su contra. Resulta de preocupación la no implementación de medidas de protección pese a que, según la valoración interna del riesgo, los propuestos beneficiarios estarían bajo riesgo extraordinario.

28. La Comisión entiende que, en la medida que el Estado no ha informado sobre la eventual implementación de medidas concretas de protección a favor de las personas propuestas beneficiarias, no se cuentan con elementos que permitan analizar si efectivamente se llegaron a implementar, lo que permita considerar su idoneidad y efectividad frente a la situación presentada. La información consistente en el expediente da cuenta que no se han implementado medidas de protección pese a que a nivel interno fueron ordenadas. 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 efectivas.

⁹ CIDH. CIDH expresa preocupación por hechos de violencia en Colombia relacionados con el accionar de grupos armados no estatales. 20 de mayo de 2022.

¹⁰ CIDH. La CIDH reitera su preocupación por el incremento de la violencia estructural en Colombia. 25 de febrero de 2022.

¹¹ *Ibidem*.

29. En lo que respecta a las investigaciones, según la información disponible, la Comisión advierte que la situación de las personas propuestas beneficiarias ha sido puesta en conocimiento de diversas entidades estatales a lo largo tiempo. Dada la ausencia de respuesta del Estado, la Comisión destaca que no tiene información sobre la eventual identificación de los responsables por los asesinatos, amenazas y desplazamientos forzados en contra de las personas propuestas beneficiarias, lo que resulta importante conocer al momento de valorar las condiciones de seguridad. Lo anterior, resulta un aspecto relevante para la mitigación del riesgo que enfrentaría las personas propuestas beneficiarias y las posibilidades de que se repitan.

30. En suma, tomando en consideración los elementos valorados a la luz del contexto señalado, valorados en su conjunto, la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido y que *prima facie* los derechos a la vida e integridad personal de las personas propuestas beneficiarias se encuentran en grave riesgo.

31. En cuanto al requisito de *urgencia*, la Comisión advierte que el mismo se encuentra cumplido ante la inminente materialización de una posible afectación a la vida e integridad expuestas las personas propuestas beneficiarias, siendo que las amenazas y seguimientos de personas armadas se han mantenido en el tiempo, habiéndose materializado el riesgo con el asesinato de un integrante de la organización. Al respecto, la Comisión toma en cuenta que los hechos presentados son indicadores de la necesidad de, primero, implementar los esquemas de protección y fortalecerlos, según corresponda, con el objetivo de impedir que se materialicen nuevos eventos de riesgo.

32. En cuanto al requisito de *irreparabilidad*, la Comisión estima que se encuentra cumplido, en la medida que la posible afectación al derecho a la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad.

IV. PERSONAS BENEFICIARIAS

33. La Comisión declara que las personas beneficiarias de esta medida cautelar son los miembros de la junta directiva de la Asociación de Desplazados del Catatumbo: Fabian Andrés Cáceres Palencia (presidente); Jaidier José Santiago Contreras (primero vicepresidente); Alonso Pérez Rojas (segundo vicepresidente); José Edinson Quintero Ascanio (tercero vicepresidente); Edy Torcoroma Vega Flórez (secretaria); Elida Rosa Ascanio Rodríguez Flórez (primera subsecretaria); Andrea Sánchez Quintero (segunda subsecretaria); Amparo Pallares Rodríguez (tercera subsecretaria); Luz Adriana Umaña Cáceres (tesorera); Indre Marcela Pallares Rodríguez (fiscal); Silfredo Santiago Contreras (primero vicefiscal); Yeferson Danilo Quintero (segundo vicefiscal); y Willinton Quintero Ascanio (tercero vicefiscal).

V. DECISIÓN

34. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la CIDH solicita que Colombia:

- a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal de las personas beneficiarias identificadas en la presente resolución;
- b) adopte las medidas de protección que resulten necesarias para que las personas beneficiarias puedan continuar realizando sus actividades en defensa de los derechos humanos sin ser objeto de amenazas, intimidaciones, hostigamientos o actos de violencia;
- c) concierte las medidas a implementarse con las personas beneficiarias y sus representantes; y

d) informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución y así evitar su repetición.

35. La Comisión solicita al Estado de Colombia que informe, en un plazo de 15 días a partir de la fecha de esta resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares solicitadas y que actualice dicha información periódicamente.

36. La Comisión resalta que, de conformidad con el artículo 25.8 de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en los instrumentos aplicables.

37. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente Resolución al Estado de Colombia y a la parte solicitante.

38. Aprobado el 20 de noviembre de 2023, por Margarete May Macaulay, Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Roberta Clarke, Segunda Vicepresidenta; Julissa Mantilla Falcón y José Luis Caballero Ochoa, integrantes de la CIDH.

María Claudia Pulido
Secretaria Ejecutiva Adjunta