

**MEDIDAS PROVISIONALES
DE LA CORTE INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS: EL CASO COLOMBIANO**

Paola Andrea Acosta-Alvarado

Docente investigadora (paola.acosta@uexternado.edu.co)

Departamento de Derecho Constitucional
Universidad Externado de Colombia
Calle 12 No. 1 – 17 Este, Bogotá, Colombia

Doctora en Derecho Internacional

Universidad Complutense de Madrid (España)
<https://orcid.org/0000-0002-5851-400X>

Recibido el 11 de julio de 2022

Aprobado el 8 de septiembre de 2022

DOI: 10.37656/s20768400-2022-3-06

Resumen. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sido ampliamente estudiado por la doctrina latinoamericana, entre otras, debido al fuerte impacto que tiene sobre los ordenamientos nacionales de la región. Dichos estudios se suelen enfocar principalmente en las sentencias de los casos contenciosos y en menor medida en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana. Sin embargo, las medidas provisionales ordenadas por este tribunal han sido un campo particularmente descuidado por la doctrina. Es así como este artículo se ocupa de realizar un análisis transversal de las medidas provisionales que la Corte Interamericana ha proferido respecto de Colombia, con el objetivo de identificar sus principales elementos y así, extraer algunas conclusiones en cuanto a los estándares de protección que se desprenden de éstas.*

Palabras clave: *Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, medidas provisionales, Colombia*

**PROVISIONAL MEASURES
OF THE INTER-AMERICAN COURT
OF HUMAN RIGHTS: COLOMBIAN CASE**

Paola Andrea Acosta-Alvarado

*Research Professor at the Department of Constitutional Law of the
Externado University of Colombia (paola.acosta@uexternado.edu.co)*

*Ph. D. in International Law
University Complutense of Madrid (Spain)
<https://orcid.org/0000-0002-5851-400X>*

Received on July 11, 2022

Accepted on September 8, 2022

DOI: 10.37656/s20768400-2022-3-06

Abstract. *The Inter-American Human Rights System has been widely studied by the Latin American doctrine, among others, due to the strong impact it has on the national legal systems of the region is well known. Such studies tend to focus mainly on the judgments of contentious cases; and to a lesser extent on the advisory opinions of the Inter-American Court. However, provisional measures ordered by this court have been a field particularly neglected by the doctrine. Thus, this article deals with a cross-sectional analysis of the provisional measures that the Inter-American Court has issued with respect to Colombia, with the aim of identifying their main elements and thus, draw some conclusions as to the standards that could be drawn from them.*

Keywords: *Inter-American Human Rights System, Inter-American Human Rights Court, provisional measures, Colombia*

**ВРЕМЕННЫЕ МЕРЫ
МЕЖАМЕРИКАНСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА (НА ПРИМЕРЕ КОЛУМБИИ)**

Паола Андреа Акоста-Альварардо

Д-р межд. права (paola.acosta@uexternado.edu.co)

*Университет Экстернат Колумбии
Улица 12 №. 1 – 17 Восток, Богота, Колумбия*

Преподаватель-исследователь конституционального права

Университет Комплутенсе Мадрида
<https://orcid.org/0000-0002-5851-400X>

Статья получена 11 июля 2022 г.
Статья принята 8 сентября 2022 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2022-3-06

***Аннотация.** Межамериканская система защиты прав человека нашла широкое отражение в юридической литературе Латинской Америки, в том числе и из-за ее существенного влияния на правовые системы отдельных стран региона. Как правило, основные исследования касаются приговоров по спорным делам и в меньшей степени – рекомендаций Межамериканского суда по правам человека. В то же время в исследованиях не уделялось должного внимания временным мерам, предписанным этим судом. В силу этих причин в данной статье проводится комплексный анализ временных мер, принятых Межамериканским судом в отношении Колумбии, что позволяет выявить основные элементы и сделать соответствующие выводы относительно используемых приемов защиты.*

***Ключевые слова:** Межамериканская система защиты прав человека, Межамериканский суд по правам человека, временные меры, Колумбия*

Introducción

Desde hace años el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha ganado popularidad en el contexto latinoamericano, no solo por la especial relevancia que han tenido sus decisiones para los Estados, sino también por sus impactos multidimensionales al interior de los ordenamientos jurídicos nacionales y de la cultura jurídica regional. Pese a lo anterior, la amplia literatura que sobre el SIDH suele concentrarse en manuales de procedimiento, estudios jurisprudenciales o análisis orgánicos o sustanciales concretos; pero rara vez se trata de investigaciones que realicen exámenes transversales de los casos que son llevados ante el Sistema.

Por esa razón, decidimos emprender un proyecto colectivo en el que nos propusimos estudiar de manera completa y

transversal todas las sentencias a través de las cuales la Corte Interamericana había condenado a Colombia en el periodo comprendido entre 1994 y 2016 [1]. A ese estudio sobre el trabajo contencioso se suma un nuevo análisis sobre las medidas provisionales de la Corte Interamericana [2]. Es así como en las páginas que siguen, presentamos los principales hallazgos de una investigación colectiva que se preocupó por dar cuenta de los rasgos generales de las solicitudes de protección que llegan al Sistema y por sistematizar los estándares que se desprenden de tales medidas –y su evolución–, así como los efectos que esto ha tenido sobre el ordenamiento y la institucionalidad nacional, con la esperanza que de allí puedan extraerse lineamientos útiles a la hora de perfeccionar la protección prometida a nivel nacional.

Una breve presentación del escenario general: la muestra analizada

Colombia hace parte del SIDH desde 1973, y reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1985 [3, p. 76]. Es importante precisar que si bien la historia contenciosa de Colombia ante la Corte IDH no ha sido tan intensa como la de otros países, el contexto colombiano es bastante complejo que ha sido la cuna para un sinnúmero de graves violaciones a los derechos humanos de las personas.

La primera vez que la Corte conoció de un caso contencioso en contra de este Estado fue en 1992, cuando la CIDH sometió el asunto de Caballero Delgado y Santana, que finalmente sería resuelto a principios de 1994. No obstante, en el marco de dicho litigio también se produjo la primera solicitud de medidas provisionales respecto de Colombia, con la que se pretendió proteger la integridad física y la vida de las personas que habían

participado como testigos dentro del procedimiento internacional [4, p. 34].

Desde ese entonces, la Corte IDH ha resuelto solicitudes de medidas provisionales (en adelante MP) en 20 casos*, adoptando más de 123 resoluciones en la materia [5, p. 87; 6, p. 480]. Al respecto, el 57% de las medidas han sido solicitadas por la CIDH, el 39% por las víctimas y sus representantes; y el 4% han sido adoptadas de oficio por la Corte [6, p. 490]. En esa misma medida, es importante poner de presente que en más del 60% de los casos, la CIDH ya había solicitado a los Estados la adopción de medidas cautelares en el marco del procedimiento ante ella.

Ahora bien, de esos 20 casos en los que se han solicitado MP, solo en 14 de ellos la Corte ha ordenado a Colombia adoptar medidas de protección. En uno de ellos lo ha hecho, pero también ha rechazado algunas solicitudes (Caso Gutiérrez Soler). En los 6 restantes las ha rechazado de plano. Es importante aclarar que las órdenes de la Corte han estado orientadas principalmente a la protección de la vida, la integridad personal y la libertad personal; sin conceder nunca—al menos de manera directa— la protección de la identidad cultural, la propiedad colectiva y los derechos políticos de los potenciales beneficiarios de las medidas.

* Caso Caballero Delgado y Santana; Asunto Giraldo Cardona y otros; Caso Álvarez y otros/Almanza Suárez; Asunto Clemente Teherán y otros; Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó; Asunto de las Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó; Caso de la Masacre de Mampiripán; Caso 19 Comerciantes; Asunto Mery Naranjo y otros; Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo; Caso Gutiérrez Soler, Caso de la Masacre de La Rochela; Asunto de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; Asunto de la Comisión Colombiana de Juristas; Caso Ávila Moreno y otros; Asunto Danilo Rueda; Caso Petro Urrego, Caso de la Masacre de Pueblo Bello-Masacres de Ituango y Valle y otros; Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica; Caso Bedoya Lima y otros.

En términos generales, las MP ordenadas en los casos respecto de Colombia han abarcado buena parte del territorio nacional. En al menos el 8% de los casos, las MP han tenido vigencia en todo el territorio nacional y en igual proporción en departamentos específicos como Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena y Santander. No obstante, departamentos como Antioquia y Meta han sido los más riesgosos, en la medida en la que han dado lugar entre ambos, a cerca del 30% de las MP en Colombia [5, p. 100].

En esa misma medida, vale la pena poner de presente que si bien en la mayoría de los países que integran el SIDH el origen del riesgo suele ser variado, en el caso colombiano se concentra principalmente en Grupos Armados al Margen de la Ley—especialmente, grupos paramilitares— y en agentes estatales. Con una particularidad que ha hecho que el riesgo suela ser un tanto más grave, en cerca del 43% de los casos, este ha sido creado por el trabajo conjunto de dichos grupos ilegales y los agentes estatales – una situación que también se hace patente en la medida en la que en más del 70% de los casos contenciosos contra Colombia, el Estado ha sido condenado por su participación en la violación a los derechos humanos [7, p. 54].

Vicisitudes procesales de las medidas provisionales

A partir del estudio transversal de las resoluciones con las que la Corte IDH resolvió las solicitudes de MP elevadas respecto de Colombia es posible extraer algunas cuestiones que en términos procesales son importantes. Fundamentalmente nos interesa resaltar dos que son constantes en las resoluciones de todos los casos respecto de Colombia: los elementos o criterios de procedibilidad de las medidas; y el uso del testimonio como medio fundamental de prueba.

Con relación a lo primero, hay que recordar que de acuerdo con la CADH (art. 63.2) y el reglamento de la Corte, los requisitos sustanciales para la adopción de MP son tres: la extrema gravedad, la urgencia y el riesgo de un daño irreparable a los derechos de las personas. Si bien es cierto que el alcance de cada uno de estos elementos parecería evidente, la interpretación que el juez interamericano da sobre ellos es especialmente importante; en particular en la medida en la que es ella una de las principales diferencias que tienen con las medidas cautelares ante la CIDH. Al respecto, las resoluciones de los casos colombianos son medianamente ilustrativas, pese a que la Corte no ha hecho un desarrollo conceptual profundo sobre estos criterios.

En tal medida, se rescata que el juez interamericano ha sido claro en señalar que la gravedad se establece a partir de los medios probatorios que sean aportados en la solicitud y de un análisis integral en donde se tienen en cuenta en particular: los antecedentes, el contexto histórico, la actividad a la que se dedican los potenciales beneficiarios, el origen, el tipo y la continuidad de las amenazas, y por supuesto, cuando es el caso, la materialización de las mismas [8, p. 125; 9].

Ahora bien, pese a la ausencia de una definición conceptual clara del alcance, es posible identificar cuando menos, 5 situaciones en las que se evidencia con claridad el cumplimiento del requisito de gravedad: el asesinato de un potencial beneficiario de las medidas [10] o el ataque armado al lugar de residencia o trabajo de un potencial beneficiario [11]. Así mismo, este análisis permite también extraer cómo la gravedad tiene relación directa con el tipo de derecho potencialmente vulnerado en la medida en la que, “una supuesta falta de investigación por

parte de un Estado no necesariamente constituye una circunstancia de extrema gravedad y urgencia” [11].

Sobre la urgencia, es posible concluir que se trata de un requisito que implica una situación especial y excepcional, la inminencia o realidad de un riesgo y finalmente, la inmediatez de la necesidad de las medidas [8, p. 130]. Así, se trata de un elemento de procedibilidad que tiene relación directa con la verdadera necesidad de que la Corte intervenga con acciones y respuestas inmediatas para conjurar la amenaza [9].

Finalmente sobre la posibilidad de un daño irreparable, la Corte analiza –al menos implícitamente– la probabilidad razonable de la materialización del riesgo y la irreparabilidad del mismo [12]. Así mismo, de algunos casos, como el de Álvarez, es posible encontrar cómo la Corte ha realizado una categorización del riesgo, en términos de su potencialidad y concreción, en donde solo el último amerita la adopción de MP [13].

Sumado a lo anterior, se desprende otro elemento procesal que es especialmente importante: la dimensión probatoria. Como lo hemos anticipado, para el juez interamericano es esencial que los peticionarios soporten debida y suficientemente la gravedad, la urgencia y el potencial daño irreparable para que en efecto procedan las medidas – una característica que diferencia en buena medida la forma en la que la CIDH confiere las medidas cautelares y como la Corte IDH lo hace con las MP [14].

Ahora bien, en lo que respecta a la forma en la que se deben sustentar probatoriamente las solicitudes de MP es necesario precisar que al igual que como ocurre con el régimen probatorio en los casos contenciosos, la CADH y el reglamento de la Corte son bastante flexibles, aceptando prácticamente cualquier medio de prueba. Esto se deriva en buena medida de las características de dicho régimen: la autonomía, la informalidad y el rol activo

de la Corte [15, p. 300]. Sin embargo, del estudio de los casos, es posible extraer que el principal medio de prueba utilizado en este contexto es el testimonio [16].

Así mismo, los casos colombianos denotan otra cuestión sumamente importante con relación a la conformación del acervo probatorio. Si bien es cierto que por regla general la carga de la prueba recae en los peticionarios – o la CIDH –, en el contexto interamericano y específicamente en el caso de las solicitudes de MP dicha exigencia argumentativa pueda variar. En concreto, cuando los medios probatorios son inaccesibles para los peticionarios por estar en poder del Estado, o cuando este último no discute los hechos que motivan la solicitud, se aliviana dicha carga para quienes elevan la solicitud de protección [16, p. 212].

La naturaleza tutelar de las medidas provisionales para Colombia: territorio y defensores de derechos humanos

Más allá de las cuestiones procesales, el estudio de las MP respecto de Colombia es pertinente en la medida en la que ejemplifica una cuestión fundamental sobre su naturaleza: su carácter tutelar. A diferencia de con las medidas cautelares propias del derecho privado, las MP tienen una finalidad que trasciende la idea original, según la cual su fin es guardar la integridad del proceso judicial. En realidad, se trata de un instrumento que coadyuva con el cumplimiento de los valores y objetivos de la CADH; y más concretamente, con la protección efectiva de los derechos humanos de las personas [14, p. 16]. Por esta razón, las MP operan de manera diversa a las medidas cautelares tradicionales. A modo de ejemplo basta con señalar que las mismas se pueden solicitar y adoptar, inclusive aún cuando no exista un procedimiento judicial activo ante el SIDH;

lo que desdibuja automáticamente la naturaleza procesal que tradicionalmente se le ha imprimido a este tipo de mecanismos.

Ahora bien, los casos colombianos son buen ejemplo de cómo las MP ante la Corte IDH constituyen instrumentos sustanciales de protección de derechos humanos. Ya hemos señalado que hay 20 asuntos en los que se han solicitado MP, dentro de los cuales, en 14 de ellos se ha ordenado su adopción. Poco más del 50% de las solicitudes fueron realizadas por fuera de un procedimiento judicial ante la Corte [5, p. 89]. De hecho, solo en los casos de Caballero Delgado y Santana, 19 Comerciantes, Gutiérrez Soler, Operación Génesis, Masacre de La Rochela, Masacre de Mapiripán, Petro Urrego, Bedoya y otra e Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica fue así.

Ahora bien, más allá de las solicitudes propiamente dichas, nos interesa resaltar tres cuestiones fundamentales con relación a la naturaleza tutelar de las MP en el contexto colombiano: su relación con el territorio, su utilidad para la protección de población sujeta a un riesgo especial, y por supuesto, el alcance incremental que han ido alcanzando este tipo de medidas.

Así las cosas, en primer lugar nos interesa poner de presente la especial relación que tienen las MP con el territorio. Colombia atraviesa aun un contexto especialmente complejo en el que el conflicto armado y los poderes territoriales *de facto* juegan un papel importante en la violación a los derechos humanos. Esto, entre otras cosas, porque dadas las características territoriales del país, existen zonas estratégicas cuyo control interesa tanto a los grupos armados al margen de la ley, como a las élites económicas locales; por lo que la violación de derechos humanos tiene un vínculo innegable con los intereses territoriales. Ejemplos concretos de esto se evidencian en los casos de Clemente Teherán y otros; Comunidad de Paz de

San José de Apartadó, Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó, Masacre de Mapiripán y Pueblo Indígena Kankuamo. Estos casos evidencian cómo los corredores estratégicos que hay en los territorios, las características geográficas que los hacen potenciales fuentes de financiación del conflicto armado, la vulnerabilidad de las comunidades locales y la ausencia estatal han hecho posible la violencia que ha dado lugar a la necesidad de MP [17, p. 255].

Esta particularidad trae consigo otra peculiaridad del contexto colombiano que permite evidenciar la naturaleza tutelar de las MP: la especial situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan los defensores de derechos humanos. Como consecuencia de las dinámicas del poder del conflicto armado y en particular, por la cercanía que algunas élites económicas y grupos armados al margen de la ley tienen con las autoridades del Estado, la labor de defender los derechos humanos y el territorio ha sido tradicionalmente perseguida y atacada. Esto conduce en buena medida a que este tipo de personas vean en los mecanismos internacionales una esperanza para la tutela de su vida y su integridad personal [18, p. 289].

A su vez, y como consecuencia del contexto generalizado de las violaciones a los derechos humanos, la experiencia colombiana en materia de MP ha dado lugar a una importante discusión en el seno de la Corte IDH. Se trata del alcance material de las MP. En tal medida, es importante anotar que si bien durante los primeros años de trabajo de la Corte en este tipo de procedimientos – como es el caso de Caballero Delgado y Santana, el asunto Giraldo Cardona o el caso Álvarez y otros –, el juez interamericano insistía en la necesidad de la determinación e individualización de los beneficiarios de las medidas de protección, con el paso del tiempo y al analizar casos más complejos como el de la Comunidad de Paz de San

José de Apartadó, las Comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó y del Pueblo Indígena Kankuamo esto empezó a cambiar. En concreto, debido a que el riesgo inminente era generalizado para determinadas comunidades, la Corte empezó a adoptar medidas generales de protección que beneficiaran a todas aquellas personas que pertenecieran a la comunidad en riesgo, o que incluso tuviesen las mismas características de vulnerabilidad que ellas. Así, pasó de ordenar medidas concretas materializadas por ejemplo en protección específica o medios de protección como chalecos y esquemas de seguridad – a promover cambios en las políticas públicas y estrategias generales de prevención y protección del Estado [5, p. 94; 19].

Del cumplimiento a la eficacia de las medidas provisionales

Lo anterior supone desde luego, que al existir un amplio espectro de órdenes y tipos de medidas específicas de protección, el cumplimiento y eficacia de las mismas sea variable. En particular si se tiene en cuenta que existen medidas mucho más complejas que otras. Por ejemplo, difícilmente podría compararse en abstracto el suministrar elementos de protección y seguridad a una persona, con el cumplimiento de la obligación convencional de investigar, juzgar y sancionar a responsables de violaciones a los derechos humanos, o a realizar cambios dentro de las políticas públicas del Estado. Es por ello que para ofrecer un análisis general resulta necesario analizar el cumplimiento de las medidas a partir de dos dimensiones: por una parte, el esfuerzo desplegado por el Estado y, por la otra, la lectura que ha hecho la Corte IDH respecto a la materialización de las MP.

Así las cosas, es menester señalar en cuanto a los esfuerzos desplegados por el Estado colombiano para el cumplimiento de las órdenes interamericanas que en todos los casos se llevaron a

cabo acciones que aparentemente tendían hacia el cumplimiento de dichas órdenes. No obstante, del análisis puntual de cada uno de los casos se concluye que en gran parte de ellos, las medidas adoptadas por el Estado eran meramente formales, sin conseguir cumplir materialmente con el objetivo tutelar de las MP. Un buen ejemplo de ello es la forma en la que el Estado a menudo utilizó la realización de estudios propios de riesgo para determinar la necesidad y oportunidad de medidas sustanciales para la protección de la vida y la integridad personal de los beneficiarios de las MP de la Corte IDH [19, p. 356].

Por otra parte, destaca de las acciones implementadas por el Estado colombiano otra particularidad que desestima la naturaleza tutelar de las MP en su cumplimiento. En buena parte de los casos, los beneficiarios de las medidas denunciaron ante la Corte IDH que la forma en la que el Estado atendía a las órdenes interamericanas no era idónea, en la medida en la que encomendaba las labores de protección y seguridad a aquellas instituciones y sujetos de las fuerzas del Estado que habían sido partícipes de los hechos de violencia que justificaba la necesidad de adoptar MP [19, p. 362].

Finalmente, en reiteradas ocasiones, los esfuerzos y acciones del Estado no respondían a un cumplimiento inmediato de las órdenes de la Corte IDH, sino que requerían de la interposición de recursos judiciales nacionales, como la acción de tutela, para que en efecto el Estado iniciara la materialización de las MP [19, p. 358]. Situación que resulta coherente con la actitud estatal frente a la Corte de presentar como evidencia del cumplimiento de las medidas acciones meramente formales.

Ahora bien, lo anterior debe ser leído en consonancia con el análisis que se puede hacer a partir de la lectura de la Corte IDH frente al cumplimiento de las medidas por parte del Estado. Sin

embargo, antes de ello, es oportuno anotar que en promedio, en cada caso se adoptaron entre 6 y 7 resoluciones de MP. Esto a su vez se complementa con un dato contundente y es que la duración promedio de las MP fue de más de 11 años; existiendo a la fecha, más de seis casos MP que continúan abiertos [5, p. 92].

Con relación al análisis realizado por la Corte en los casos respecto de Colombia surgen varias conclusiones importantes, en particular teniendo en cuenta que pese a la extensa duración de las medidas, a hoy solo seis permanecen abiertas. En tal medida, lo primero tiene que ver con la forma en la que el tribunal interamericano ha evolucionado su forma de supervisar el cumplimiento de las medidas. Durante sus primeros años, se limitaba a analizar la información aportada por las partes, sin embargo, hoy por hoy, ha asumido un rol más activo, conciliador y transformador en cuanto a la protección efectiva de los beneficiarios. En tal sentido, ahora es frecuente encontrar que la Corte convoca a audiencias – públicas o privadas – de seguimiento en donde no se limita a analizar si se han cumplido específicamente las medidas, sino que a partir de un ejercicio dialógico, promueve cambios sustanciales dentro de las políticas internas del Estado que redunden en la verdadera protección y garantía de los derechos humanos [20, p. 379]. En tal medida, la Corte ya no estima el cumplimiento a partir de una comprobación de la ejecución de una medida específica, sino que utiliza como mínimo, los criterios de debida diligencia, el efecto útil y el principio de subsidiariedad y complementariedad. De allí que autoras como L. Guzmán Lozano hablen del efecto expansivo de las MP de la Corte [20, p. 440].

En ese sentido, de la experiencia colombiana se extrae que el cumplimiento no puede ser entendido ya como una cuestión de claro u oscuro, sino que debe ser leída a partir de matices; en

otras palabras, que las medidas tienen múltiples niveles de implementación y eficacia. Pese a lo anterior, lo cierto es que la duración de las medidas y las escasas medidas sustanciales implementadas, Colombia se erige como un Estado que no ha acatado eficazmente las medidas de la Corte, al menos no oportunamente. Tanto así que, como lo anticipábamos, la supervisión y el cumplimiento de las órdenes interamericanas ha tenido que ser complementada por parte de la Corte Constitucional de Colombia [20, p. 441].

Por último, y pese al incumplimiento generalizado de las MP por parte de Colombia, vale la pena reconocer que las resoluciones de la Corte han tenido una serie de impactos relacionados con la generación de espacios para el diálogo entre beneficiarios y Estado, el cambio social, y la interamericanización de los estándares nacionales de protección a través de las autoridades judiciales [20, p. 443].

Conclusiones

Una primera cuestión sobre la cual consideramos que es importante concentrarnos es la plataforma fáctica que da lugar a las solicitudes de MP respecto de Colombia. En su mayoría, se trata de situaciones en las que el riesgo se evidencia a través de diferentes actos de amenaza en contra de los peticionarios cuya cotidianeidad es tal que podrían llegar a caracterizarse, desafortunadamente, como patrones. A grandes rasgos, encontramos llamadas telefónicas en donde se amenaza con tortura o asesinato de los peticionarios, panfletos y *ultimatums* que realizan una amenaza abierta en contra de personas o grupos determinados; seguimientos ilegales e interceptaciones y ataques y atentados contra la vida e integridad personal de los peticionarios.

En un segundo nivel, hay que extraer del contexto fáctico presentado en las solicitudes los sujetos generadores del riesgo. Al respecto, los sujetos activos de los hechos son dos: grupos paramilitares y agentes estatales. Ello nos recuerda en buena medida que – dentro del contexto del SIDH – las violaciones a los derechos humanos tienen lugar, principalmente, con ocasión del conflicto armado y las dinámicas de poder y aquiescencia estatal que se han generado en el marco de éste. Esta cuestión explica, a su turno, quiénes son los peticionarios. Tal y como se ha evidenciado, en su mayoría se trata de personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos y a reclamar o apoyar los procesos reivindicatorios por las violaciones a los derechos.

Por último, con relación al contexto fáctico nos interesa dar cuenta del factor territorial, circunstancia que guarda relación directa con los otros elementos sobre los que ya nos hemos pronunciado. A grandes rasgos, las situaciones de riesgo que motivaron las solicitudes de MP están repartidas a lo largo del país.

Ahora bien, al analizar las solicitudes de MP y cuáles son los rasgos que las caracterizan encontramos en concreto dos cuestiones que vale la pena resaltar. En primer lugar, está la relación que existe entre las solicitudes de MP y las medidas cautelares otorgadas por la CIDH. Del estudio transversal es posible apreciar que en la mayoría de casos la CIDH había ordenado previamente medidas cautelares. Por otra parte, tenían por objeto la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal de los beneficiarios, y en menor grado, de la libertad de circulación. Esto se debe, entre otras cosas, a que la noción de perjuicio irremediable es particularmente evidente cuando se trata de amenazas frente a estos derechos.

En cuanto a la identificación de los estándares interamericanos encontramos varias cuestiones. En primer lugar, es oportuno empezar por el estándar relacionado con la procedibilidad. Es claro que, en virtud de la CADH y del Reglamento, la Corte siempre realiza un análisis en cuanto al cumplimiento de los requisitos sustanciales para la procedibilidad. En tal medida, en todas sus resoluciones se asegura de verificar que se acredite la existencia de extrema gravedad, de urgencia y de la posibilidad de que se genere un daño irreparable sobre los derechos de los peticionarios. No obstante, no hay claridad sobre el alcance real de esos tres conceptos. Sumado a lo anterior, los casos colombianos permiten apreciar que para efectos de acreditar la extrema gravedad, en ocasiones la Corte ha empleado una presunción de necesidad de protección. Con relación a la urgencia encontramos que la Corte tampoco se ha preocupado por ofrecer líneas claras sobre lo que debe ser entendido como tal; solo que tiene relación con aquellos supuestos en los que se requiere de una actuación inmediata para evitar la materialización de un riesgo inminente o la conjura de una amenaza. De allí que M.L. Rodríguez Tamayo extraiga 3 elementos clave para definir la urgencia, a saber: la excepcionalidad, la inminencia y la inmediatez. Por último, en cuanto a la irreparabilidad del daño, encontramos que es tal vez el criterio respecto del que menor claridad hay. Por ello, la generalidad en los casos respecto de Colombia es estimar la existencia de este criterio en aquellos eventos en donde es el derecho a la vida el que se encuentra en peligro.

Por otra parte, con relación a las cuestiones probatorias podemos resaltar otros hallazgos importantes. En primer lugar, tenemos que para los efectos de las MP son válidos los mismos medios de prueba que pueden ser utilizados en el marco de los

casos contenciosos. Sin embargo, no hay lugar a la solicitud o decreto de pruebas adicionales. De allí que sea evidente el segundo elemento que nos interesa resaltar. El testimonio, tal y como lo resalta W. Córdoba Moreno, cuenta con un valor probatorio fundamental dentro de las MP. Así mismo, vale señalar que la Corte ha sido enfática en que cuando la solicitud es presentada por la CIDH y tiene como fundamento una declaración testimonial, ésta queda revestida por un velo de credibilidad. Este razonamiento se explica en que si la CIDH la consideró cierta hay un criterio de autoridad que da fe de la veracidad de los hechos declarados.

Por último, con relación a las cuestiones probatorias es menester señalar que la Corte, en el marco de las MP, acoge la regla general de derecho que establece la carga de la prueba en cabeza de quien está realizando una solicitud. En ese sentido, si bien la carga de la prueba está por regla general en cabeza de los peticionarios, esta se invierte cuando se trata del levantamiento de las MP.

En tercer lugar, hemos de resaltar una vez más que las MP respecto de Colombia nos permiten apreciar la evolución que la Corte ha tenido en cuanto al alcance material. Al respecto basta con señalar que fue a través de casos como el de las Comunidades de Paz de San José de Apartadó, el de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó, y el del Pueblo Indígena Kanuamo, que la Corte empezó a ordenar la adopción de medidas de protección “abstractas” que tuviesen alcance en personas indeterminadas.

Sumado a lo anterior podemos destacar que la Corte, en los casos respecto de Colombia, ha desarrollado de manera clara un estándar en cuanto a la participación de los beneficiarios de las MP en el diseño e implementación de los esquemas de

protección que el Estado empleará. En concreto, en más del 90% de las resoluciones en las que ordena la adopción, la ampliación o el mantenimiento de MP la Corte incluye una orden orientada a garantizar dicha participación.

También vale la pena señalar que, en virtud del carácter temporal que reviste las MP, la Corte suele hacer revisiones periódicas de las mismas para determinar, por un lado, el cumplimiento de las órdenes impartidas, y por el otro, la subsistencia del riesgo o amenaza. Para ello, el tribunal ha encontrado en la celebración de audiencias públicas una herramienta útil e idónea, en particular si se tiene en cuenta que los testimonios de los beneficiarios suelen ser necesarios.

En materia de cumplimiento cabe señalar que, más allá de que exista un efecto inmediato y sustancial, lo que ha ocurrido es que el Estado se ha visto en la obligación de diseñar, desarrollar e implementar mecanismos y esquemas de protección que disminuyan —en algún grado— el riesgo que afrontan los beneficiarios de las MP. Es importante destacar que si bien la Corte ordena MP, es el Estado el que establece el modo y los medios a través de los cuales ofrecerá la protección. En otras palabras, la Corte se preocupa por ordenar el resultado, y el Estado colombiano, de determinar el medio para alcanzarlo.

No obstante, en el marco del cumplimiento de las MP ha surgido un problema reiterativo frente a los medios utilizados para dar protección a los beneficiarios, que se aprecia también en varios casos contenciosos. En concreto, se trata de la desconfianza que tienen las víctimas respecto de las instituciones y los agentes que prestan la protección. En específico, en las MP esto ha ocurrido, por un lado, por la participación de los agentes en la generación de la amenaza o el riesgo que dio lugar a la adopción de las medidas; y por el otro,

por la falta de participación de los beneficiarios en el diseño e implementación de los esquemas de protección.

Ahora bien, con relación al estándar utilizado por la Corte IDH para evaluar el cumplimiento de las MP debemos señalar que la conclusión principal a la que llegamos es que no hay un estándar absoluto. En lugar de ello, el estándar suele oscilar entre la debida diligencia, el efecto útil y el principio de subsidiariedad, según la complejidad del caso. Así mismo, es de resaltar que la Corte, al momento de evaluar el cumplimiento, ha echado mano de criterios como la territorialidad de las MP y la planificación participativa. Como consecuencia de todo lo anterior, en esencia, se puede decir que el cumplimiento de las MP está condicionado al efecto sustancial que estas tengan respecto del riesgo al que están expuestos los beneficiarios.

En suma, pese a que las MP tienen vocación tutelar y, por tanto, constituyen una herramienta para la protección de los derechos de las personas, en la práctica no se cumple su naturaleza temporal. Esto debido a que suelen prolongarse en el tiempo, lo que a su vez implica que la finalidad última de las medidas (que es la de conseguir que los Estados atiendan y resuelvan el riesgo) no ocurra con facilidad [21]. Por el contrario, a partir de la experiencia colombiana vemos que en realidad, pese a que el Estado tome de manera diligente las medidas para ofrecer protección a los beneficiarios, estas suelen mitigar el riesgo más no resolverlo. En esa medida, cabría preguntarse si en realidad las medidas deberían ser evaluadas en esos términos.

Como se observa, los estudios transversales de este tipo de mecanismos arrojan una serie de conclusiones a partir de las cuales podrían hacerse análisis más detallados que sirvan para perfeccionar las decisiones interamericanas y el actuar estatal.

Esa es la invitación última de la investigación colectiva cuyo norte siempre fue ofrecer herramientas para el perfeccionamiento de los mecanismos de protección multinivel en el espacio regional.

Bibliografía References Библиография

1. Acosta-Alvarado P., Castro Franco, A. Jurisprudencia interamericana en los casos contra Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, 633 p.

2. Acosta-Alvarado P. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, 500 p.

3. Estupiñán Silva R. República de Colombia. Derechos humanos en contexto en América Latina. El impacto del sistema interamericano de derechos humanos en los Estados partes (Colombia, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela). Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2016, 956 p.

4. Acosta-Alvarado P. Los asuntos y casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto solicitudes de medidas provisionales respecto de Colombia (1992-2019). Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, pp. 33-83.

5. Rivas-Ramírez D. Análisis transversal de las medidas provisionales respecto de Colombia: escrutinio de los datos generales. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, pp. 87-117.

6. Rivas-Ramírez D. A modo de epílogo. Las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia entre los años 2020 y 2021. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, pp. 479-500.

7. Acosta-Alvarado P.A., Castro Franco A. Estudio preliminar. Análisis transversal de la jurisprudencia interamericana en los casos contra Colombia. El qué, el cómo y sus resultados. Jurisprudencia interamericana en los casos contra Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

8. Rodríguez Tamayo M.L. Criterios de procedibilidad de las medidas de protección en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Medidas

Medidas provisionales de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos: el caso colombiano

provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021.

9. Corte IDH. Resolución de 4 de marzo de 2011. Asunto Mery Naranjo y otros.

10. Corte IDH. Resolución de 31 de enero de 2008. Asunto Mery Naranjo y otros.

11. Corte IDH. Resolución de 22 de mayo de 2010. Asunto de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó.

12. Corte IDH. Resolución de 22 de noviembre de 2010. Asunto de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.

13. Corte IDH. Resolución de 8 de febrero de 2008. Asunto Álvarez y otros.

14. Acosta-Alvarado P. Estudio preliminar sobre las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, pp. 13-29.

15. Paúl A. Análisis sistemático de la evaluación de la prueba que efectúa la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Chilena de Derecho*, 2015, vol. 42, no. 1, pp. 297-327.

16. Córdoba Moreno W. El testimonio como prueba en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de las medidas provisionales. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, 68 p.

17. Amaya Galeano M. El territorio: un factor determinante en el desarrollo del conflicto armado en Colombia y su incidencia en la adopción de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, 63 p.

18. Muñoz Ávila M.M. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como mecanismo de protección de los defensores de derechos humanos en el marco del conflicto armado interno en Colombia. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, pp. 263-295.

19. Correa Ramírez L.C. Cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Estado colombiano. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, pp. 299-368.

Paola Andrea Acosta-Alvarado

20. Guzmán Lozano L. Las medidas provisionales para Colombia: entre el cumplimiento y la eficacia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, 63 p.

21. Acosta-Alvarado P.A. Particularidades, estándares y desafíos de las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Análisis a partir de los casos colombianos. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, pp. 455-475.