

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**  
**RESOLUCION 22/2014**

MEDIDA CAUTELAR No. 140-14  
Yomaira Mendoza y otros respecto de la República de Colombia  
13 de agosto de 2014

**I. INTRODUCCIÓN**

1. El 14 de abril de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por Comisión de Justicia y Paz (en adelante "los solicitantes"), requiriendo que la CIDH solicite a la República de Colombia (en adelante "Colombia" o "el Estado") que proteja la vida e integridad personal de los miembros de la "Asociación de Familiares de Consejos Comunitarios" (en adelante "los miembros de ASFLICOC" o "los propuestos beneficiarios"). Según la solicitud, los propuestos beneficiarios habrían sido víctimas de desplazamiento forzado y en la actualidad sufrirían una situación de riesgo grave y urgente relacionada con el conflicto generado por el reclamo de sus tierras frente a "ocupantes de mala fe".

2. Tras analizar los alegatos de ambas partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro se encontrarían en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal estarían amenazados y en grave riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión requiere al Estado de Colombia que: a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro; b) Adopte las medidas necesarias para garantizar que los líderes y lideresas señalados anteriormente puedan desarrollar sus actividades sin ser objeto de actos de violencia y hostigamientos por el ejercicio de sus funciones; c) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y d) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así prevenir su posible repetición.

**II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS POR LAS PARTES**

3. Según los solicitantes, los miembros<sup>1</sup> de ASFLICOC, quienes en su mayoría pertenecerían a las comunidades afrocolombianas de los municipios de Carmen de Darién y Río Sucio, en el departamento de Choco, Colombia, fueron despojados violentamente de sus tierras para implementar en ellas proyectos agroindustriales, de ganadería extensiva o extracción de recursos naturales. Alegan que, para reivindicar sus derechos, se habrían organizado en la Asociación de Familiares de Consejos Comunitarios; sin embargo, "[l]a denuncia de los hechos violentos cometidos en contra de estas familias, la documentación y denuncia de los mecanismos de despojo que se han utilizado por sectores empresariales para negarles el derecho a vivir en sus territorios, así como la determinación de defender sus tierras y el derecho que tienen de gozar y disfrutar de ellas de manera efectiva, han generado una grave situación de amenazas, hostigamientos y persecución" en su contra.

4. Los solicitantes señalan que la presente situación se relaciona con las medidas cautelares y provisionales dictadas por la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte IDH" o "la Corte Interamericana"), previamente<sup>2</sup>. Sin embargo, añaden que la situación de riesgo en la zona continuaría, en vista

---

<sup>1</sup>Los solicitantes presentan un listado detallado de los propuestos beneficiarios, quienes estarían plenamente identificados en los documentos trasladados al Estado y que ascenderían 865 personas.

<sup>2</sup>Indicaron que en el marco de las medidas provisionales dictadas por la Corte IDH el Sistema Interamericano tomó nota de información sobre la situación de los derechos humanos de los miembros de las comunidades de la cuenca del río Jiguamiandó y Curvaradó, su alegada situación de riesgo y las "dificultades que han enfrentado en la reivindicación de sus derechos". En tal sentido, los solicitantes señalan que el 22 de mayo de 2013, la Corte IDH, sobre la base de la aplicación del principio de subsidiariedad, decidió "levantar las medidas provisionales [...] a favor de los miembros de las zonas humanitarias de Nueva Esperanza, Pueblo Nuevo, Caño Claro y el Tesoro, y de las cinco zonas de biodiversidad denominadas Erasmos Sierra, Enrique Petro, Familia Tuberquia, Ligia María Chaverra y Efrén Romaña, miembros de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó". De acuerdo a los solicitantes, "la decisión de la Corte Interamericana [...] no estuvo motivada por que haya verificado la superación de la situación de extrema gravedad y urgencia de los beneficiarios. Pese a que reconoció avances en las acciones adoptadas por el

del “avance del proceso de restitución de tierras, sumada a la negativa de los ocupantes de mala fe de devolverlas, así como a las deficiencias de protección efectiva de las autoridades del Estado”. Así, la solicitud de medidas cautelares de 14 de abril de 2014<sup>3</sup>, la cual fue ampliada posteriormente mediante comunicaciones de 6 y 21 de mayo de 2014; 10, 16 y 24 de junio de 2014 y 4 y 10 de julio de 2014, se encuentra sustentada en los siguientes presuntos hechos:

i) Los propuestos beneficiarios harían parte de cinco consejos comunitarios ubicados en los municipios de Carmen de Darién y Río Sucio en la región del bajo Atrato chocoano y habrían sido “víctimas de desplazamiento forzado y el despojo fraudulento de sus tierras para la implementación de cultivos de palma, ganadería extensiva y explotación de madera”. Al retornar a sus territorios, exigir la devolución y restitución de derechos, habrían enfrentado graves riesgos para su vida e integridad personal<sup>4</sup>.

ii) Como consecuencia de la construcción de una base militar del batallón a la Brigada XVII “dentro del territorio colectivo de la comunidad de Llano Rico”, estarían ocurriendo hechos que aumentarían la situación de riesgo de los propuestos beneficiarios e impedirían el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en materia de restitución de tierras<sup>5</sup>. Destacan que la construcción de esta base militar se habría realizado sin consulta con las comunidades y significaría una infracción al Derecho Internacional Humanitario al desatender el principio de distinción e instalarse entre la población civil.

iii) La situación de riesgo respondería a la continuidad de la presencia de estructuras paramilitares que actúan “con connivencia de las autoridades [y] miembros de la fuerza pública” y de acuerdo con “intereses empresariales que se apoyan en aquellos para evitar los procesos de retorno, restitución de tierras y reivindicación de derechos de las familias que integran la Asociación”. El Plan Integrado de Prevención y Protección que habría sido creado por el Estado “[habría] sido incapaz de desarticular las estructuras paramilitares y empresariales que se niegan a permitir una restitución de tierras a las personas que fueron, efectivamente, despojadas. Este Plan, no se articula con investigaciones eficaces que permitan investigar la convivencia entre autoridades civiles y militares con grupos paramilitares y empresariales que han favorecido el despojo”. Los solicitantes alegan que, transcurridos tres años desde que se emitieron las órdenes de protección, éstas no se habrían implementado. Específicamente, destacan que, con posterioridad a dicho auto, un

---

Estado de Colombia, durante los más de 10 años de vigencia de las medidas [provisionales], la Corte ‘concluy(ó) que todavía existen varios de los elementos de riesgo que originalmente dieron lugar a la adopción de medidas de protección’” y que “todavía existen elementos importantes de riesgo para los miembros de las comunidades”.

<sup>3</sup> El 28 de abril de 2014, la CIDH solicitó información al Estado sobre la solicitud de medidas cautelares presentada el 14 de abril. El 6 de mayo de 2014 los solicitantes presentaron información que fue trasladada para el Estado el 13 de mayo de 2014. El 7 de mayo de 2014 el Estado presentó información que fue trasladada a los solicitantes el 13 de mayo de 2014. Los solicitantes, a su vez, presentaron información el 21 de mayo de 2014. El 22 y 27 de mayo el Estado presentó información. El 29 de mayo de 2014 los documentos fueron trasladados entre las partes. El 6 de junio de 2014 el Estado presentó información. El 13 de junio de 2014 el documento fue trasladado a los solicitantes, Por su parte, los solicitantes presentaron información el 10, 16 y 24 de junio de 2014 y 4 y 10 de julio de 2014.

<sup>4</sup> De acuerdo a los solicitantes, los propuestos beneficiarios estarían divididos de la siguiente manera: a) Integrantes del Consejo Comunitario Cuenca del Río Curvaradó, constituido por 5 zonas humanitarias: Caño Manso, Caracolí, Argenito Díaz, Camelas, Andalucía (Caño Claro) y Costa Azul; b) Integrantes del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Jiguamiandó, constituido por 2 zonas humanitarias: Nueva Vida y Nueva Esperanza en Dios; c) Integrantes del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla, constituido por la zona de biodiversidad Bijao Onofre; d) Integrantes del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Tumaradó, constituido por la zona de biodiversidad “la madre unión”; e) Integrantes del Consejo Comunitario de la Cuenca de Santa Rosa del Limón y Vigía del Curvaradó, constituido por la zona de biodiversidad Santa Rosa del Limón.

<sup>5</sup> Hacen referencia al seguimiento de órdenes de la Corte Constitucional y afirman que el 18 de mayo de 2010, se habrían adoptado medidas cautelares de protección a los derechos de la población afrodescendiente de las cuencas ríos Curvaradó y Jiguamiandó. En dicha decisión, la Corte Constitucional habría constatado la existencia de irregularidades en el proceso de elección del representante legal de la Cuenca del Curvaradó, presuntas violaciones al derecho de participación de los habitantes ancestrales de dichas comunidades, entre otros temas. En consecuencia, habría ordenado la realización de un proceso de caracterización de la población, así como la suspensión de proyectos de inversión que tuvieran como objeto la explotación económica del territorio. Asimismo, habría ordenado al Ministro de Interior y de Justicia, Defensa Nacional y Acción Social, “diseñar un plan de prevención y proyección colectiva e individual de la población y comunidades afrodescendientes de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó, en donde se tenga en cuenta la evolución y agravamiento reciente de la situación de orden público y de vulnerabilidad de dichas comunidades, y que de manera permanente incluya medidas concretas para la prevención del desplazamiento y para garantizar la seguridad y la protección colectiva e individual de los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad de locomoción y residencia y demás derechos fundamentales de las comunidades”.

reclamante de tierras habría sido asesinado, varios líderes han sido amenazados y varias familias han tenido que salir de la zona debido a las presiones realizadas por ocupantes de mala fe y supuestos paramilitares. La situación de riesgo se mantendría debido a la permanencia de los “empresarios invasores de mala fe”, quienes se servirían de supuestas estructuras paramilitares, los cuales amenazarían y ejercerían acciones violentas contra los miembros de los consejos menores.

iv) Durante el año 2013 los propuestos beneficiarios habrían sufrido actos de violencia como los siguientes:

- a. el 11 de abril Andrés Carmona, líder de la zona, habría sido abordado por “un grupo de ocupantes de mala fe” y habría sido amenazado;
- b. el 28 de abril los solicitantes habrían sido informados de la existencia de una lista de reclamantes de tierra de los consejos comunitarios de Curvaradó que serían asesinados por los Urabeños<sup>6</sup>;
- c. el 3 de mayo pobladores de Llano Rico habrían denunciado la presencia de “hombres desconocidos merodeando el lugar de habitación” de Guillermo Díaz;
- d. el 3 de junio los 18 integrantes del consejo comunitario de Apartadocito que habrían regresado al territorio colectivo, habrían sido hostigados por una persona que trabajaría con empresarios bananeros y ganaderos de la zona;
- e. el 25 de junio los solicitantes habrían sido informados que “[e]l comisionista de tierra de los ocupantes de mala fe” habría afirmado que “[s]i se da la restitución de tierra va haber un masacre en la que caerían no solo los de los consejos comunitarios sino también defensores de derechos humanos de la Comisión Justicia y Paz”;
- f. el 11 de agosto dos sujetos habrían intentado asesinar a Guillermo Díaz “[a] menos de 1.000 metros de la base militar” de la zona;
- g. el 8 de septiembre las familias Benítez y Triana, integrantes del consejo comunitario de Pedeguita y Mansilla, habrían sido intimidados y amenazados;
- h. el 16 de noviembre Luis Mercado y Katherine Torres, habrían sido amenazados de muerte por un presunto “ocupante de mala fe”. Cerca del lugar se encontrarían efectivos de la brigada 17, “[q]ue a pesar de conocer las amenazas no intervinieron”;
- i. el 17 de noviembre tres mujeres integrantes del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla habrían sido agredidas, “[u]na de ellas con intento de ser ahogada y las otras dos atacadas con armas blancas”;
- j. el mismo 17 de noviembre, Rocío Rueda, lideresa de Pedeguita y Mansilla, habría sido agredida físicamente por un presunto ocupante de “mala fe”, conocido como “El paisa”. Éste habría manifestado en la zona que “tenían la orden de matar, que iban a mochar cabezas”;
- k. el 18 de diciembre habrían sido amenazados tres líderes de restitución del consejo comunitario de Caño Manso, Curvaradó por parte de “doce trabajadores ocupantes de mala fe [...], beneficiario[s] de operaciones paramilitare[s]”; y
- l. el 19 de diciembre el miembro del Consejo Menor, Patricio Teherán habría sido amenazado “[y] sus bienes de supervivencia destruidos por ocupantes de mala fe”.

v) Durante el año 2014, los propuestos beneficiarios habrían sufrido supuestas amenazas y hostigamientos como los siguientes:

- a. el 7 de enero Ana Luisa Martínez Marzán, madre de Enrique Cabezas, habría recibido llamadas telefónicas de desconocidos, en las cuales le habrían preguntado si era la madre de esta persona;
- b. el 8 de enero dos presuntos paramilitares habrían mandado un mensaje a los líderes de restitución de tierras Raúl Palacios, Elidodoro Cordero, Eladio Cordero, Guillermo Díaz y Ligia María

---

<sup>6</sup> Según los solicitantes, entre ellos se encontrarían Gustavo García, Adrián Pérez, Elkín Urango, Emiliano Velásquez, Guillermo Díaz y Enrique Cabezas, quienes son propuestos beneficiarios.

Chaverra, el cual indicaría: “todos esos líderes son guerrilleros. Así que, mejor que se retiren de la vida política”;

c. el 21 de enero la lideresa Yomaira Mendoza<sup>7</sup> habría sido amenazada por haber declarado ante la fiscalía sobre crímenes y despojo de tierra. Al día siguiente, habría recibido un mensaje de texto amenazante y “hombres que se movilizarían en moto habrían estado merodeando su lugar de habitación”;

d. el 24 de enero la lideresa Mendoza y el líder Enrique Cabezas habrían sido objeto de un seguimiento por parte de un hombre en motocicleta, desde el caserío de Llano Rico hasta la Zona Humanitaria Caño Manso, a donde se movilizaban con un vehículo de protección de la Unidad Nacional de Protección (en adelante “UNP”);

e. el 25 y 26 de enero Yomaira Mendoza habría recibido amenazas en su teléfono celular;

f. el 27 de enero los solicitantes habrían conocido que “a 200 metros de la zona humanitaria Costa Azul pobladores observaron alrededor de 10 hombres vestidos de civil con armas largas”;

g. el 31 de enero Mario Castaño, líder del Consejo Comunitario de “La Larga”, habría sido amenazado por un paramilitar;

h. el 31 de enero Yomaira Mendoza habría recibido dos amenazas en su celular, uno de estos mensajes habría amenazado con atentar en contra de la vida de su hijo;

i. el 26 de febrero Yomaira Mendoza habría recibido amenazas de muerte por medio de mensajes de texto en tres ocasiones, después de haber brindado una declaración ante una delegación británica que se encontraba en la zona;

j. el 3 de marzo Yomaira Mendoza habría recibido amenazas en su celular;

k. el 5 de marzo Yomaira Mendoza habría sido seguida y hostigada por un hombre desde el aeropuerto de Carepa hasta Bogotá. En razón de su situación de riesgo, se habría desplazado;

l. el mismo 5 de marzo, una delegación internacional habría constatado la presencia de plantaciones y laboratorios de coca en el territorio colectivo de Curvaradó, con múltiples consecuencias adversas para los derechos territoriales de los propuestos beneficiarios;

m. el 6 de marzo Yomaira Mendoza habría recibido nuevas amenazas en su celular;

n. el 23 de marzo la hija de la lideresa Liria Rosa Garcia, habría sido abordada y cuestionada por “el paradero de su madre y del líder Raúl Palacios”;

o. el 1 de abril Yomaira Mendoza habría recibido dos mensajes amenazantes en su teléfono;

p. el 7 de abril un hombre se habría acercado a Andres Carmona, de Belén de Bajirá, y le habría mencionado “esto va para usted y para el otro, vamos a ver quiénes terminan saliendo primero, si a los que están despojando o ustedes, pero ustedes van a salir con los pies por delante”;

q. el 3 de mayo el líder Cesar Augusto Cabarca habría sido fotografiado por un supuesto paramilitar;

r. el 5 de mayo Manuel Denis Blandón, Representante Legal del Consejo Mayor Jiguamiandó, habría sido amenazado de muerte con dos mensajes de texto, los cuales indicarían “cuídese porque ya que ganó la representación legal lo que sigue ahora es el plan para asesinarlo”. Según los solicitantes, el señor Blandón sería beneficiario de esquemas de protección por parte de la UNP;

s. el 6 de mayo Yomaira Mendoza habría constatado “el ingreso a su lugar de habitación [y] la sustracción de fotografías de sus hijos de 18 y 15 años, de su bolso”. Ese mismo día habría recibido un mensaje de un número de teléfono celular, el cual indicaría “el lugar donde estas ya entramos una ve[z] y lo seguiremos [h]aciendo cuando queramos anoche te nos escapastes pero esta noche no” (sic);

t. el 20 de mayo en el caserío de Llano Rico, Curvaradó, “un grupo de hombres armados ingresaron a la vivienda en la que se hospedaba Enrique Cabezas”. El propuesto beneficiario habría “logr[ado] escabullirse del grupo de hombres poniéndose a salvo al lado de los escoltas asignados por la UNP”.

---

<sup>7</sup> Yomaira Mendoza sería una lideresa, reclamante de tierras, por lo cual su esposo habría sido asesinado; los solicitantes indican que “la persecución a ésta lideresa se incrementó luego de acreditarse como víctima y testiga identificando la estructura económica beneficiaria del paramilitarismo”. Asimismo, indican que la UNP supuestamente se habría negado a realizar el estudio de riesgo de la señora Mendoza, “argumentando que ir a Caño Manso es riesgoso y ella debe dirigirse a otro lugar”.

Según los solicitantes, minutos antes Enrique Cabezas habría recibido un mensaje amenazante “en [el] que le advirtieron que esta noche sería asesinado”. Los solicitantes afirman que el propuesto beneficiario habría “sido blanco de una persecución sin precedentes durante el último año por parte de grupos que operan bajo [supuestas] estrategias paramilitares[,] encubriendo y protegiendo intereses empresariales de beneficiarios del paramilitarismo;

u. el 21 de mayo el líder de restitución Enrique Petro habría sido intimidado por “el recocado paramilitar conocido como Dumí Ruiz”;

v. el mismo 21 de mayo, Rafael Truaquero habría recibido un mensaje de texto “en el que le amenazan con asesinar a una hermana de Yomaira Mendoza”;

w. el 22 de mayo “quince armados” se habrían “moviliza[do] por los alrededores de la zona humanitaria Argenito Díaz, en Llano Rico, y dos más habrían seguido a Emilio Cabezas”, padre de Enrique Cabezas;

x. el 24 de mayo “un grupo de hombres con armas cortas y largas” se habrían movilizado en Apartadocito y Llano Rico, “en medio de la presencia del batallón 54 de la brigada 17”;

y. el 7 de junio Yomaira Mendoza y Enrique Cabezas habrían recibido dos nuevas amenazas en las cuales “les indicaban que tenían identificadas a sus familias, quienes serían asesinada[s]”;

z. el 10 de junio Yomaira Mendoza habría sido diagnosticada con “estrés agudo y serias consecuencias en la salud física”, “debido a la persecución sistemática” en su contra. Mientras la propuesta beneficiaria se encontraba bajo observación médica habría recibido nuevas amenazas, en las cuales le indican “Hola par de hijos de perras les cuento que esto se puso más interesante de lo que esperábamos [...] ya tenemos información de adonde u[b]icarlos cada uno de sus hermanos y como se llaman los punblos donde viven” (sic);

aa. el 17 de junio miembros de las comunidades que harían parte de la ASFLICOC, se habrían visto “[o]bligados a parar en un retén paramilitar a pocos metros del perímetro urbano del caserío de Pavarandó”. Según los solicitantes, “tres hombres vestidos de civil, portando armas corta[s]”, impedirían la libre circulación vehicular, exigirían documentos de identidad de los transeúntes o quienes se transportarían en vehículos entre Pavarandó y Mutatá. Afirman que “[a] pesar de los permanentes llamados al gobierno nacional a enfrentar las estructuras paramilitares que operan en Curvaradó y Jiguamiandó [...] no hay respuestas concretas y eficaces que aseguren la vida y libertades de los habitantes” de la zona. Los solicitantes afirman que habría sido verificada “una nueva ocupación de tierras del título colectivo por parte de paramilitares que han afirmado estar al mando de Fredy Rendón”;

bb. El 3 de julio de 2014 se conoció una nueva amenaza en contra del líder Enrique Petro, quien habría encabezado un representativo liderazgo en la denuncia y reivindicación de las tierras usurpadas” y sería el gestor de un proceso de regreso al territorio que se inició desde el 2008”. Según los peticionarios, en una pared de su casa se escribió “la muerte allega”. En ese sentido, sostienen que “Dumí Ruiz” un “reconocido paramilitar” a quien le habrían pagado para asesinarle, ha rondado la finca del señor Petro en Curvaradó;

cc. El 9 de julio de 2014 habría ocurrido en Bogotá un “atentado frustrado” en contra del señor Enrique Cabezas y de la señora Yomaira Mendoza. Indican que se habría constatado el plan “[d]e cuatro sicarios para asesina[r]” a la señora Mendoza, “[c]uando los individuos movilizados en una motocicleta llegaron al lugar humanitario de refugio de ell[a]” y del señor Cabezas. Señalan que “los armados” habrían intentado ingresar a la residencia “[v]aliéndose de un ardid”. A raíz del “frustrado intento”, “los armados” habrían enviado dos mensajes<sup>8</sup> de un número de teléfono celular. En la misma fecha de 9 de julio, la señora Mendoza habría sido notificada verbalmente por la UNP que no

---

<sup>8</sup> En una de las mensajes, “los armados” habrían dicho “[e]s hora de hacer nuestro trabajo estas sola esta muerta base a terminar como tu marido jose en el cementerio y como son tus últimos minutos que te quedan te diré algo que has querido saber por mucho tiempo pero esto te lo llevarlas a la tumba a José lo mando a matar ramito willian [...] ellos lo mandaron a matar para que no hablaran te lo digo por que no tienes salidas estas sola y estamos aquí en tu puerta y no vas a tener tiempo de contarle a nadie esto no saldrá de ti porque te bamos a matar enseguida Maira no tienes salida” (sic).

le habrían aprobado “[e]squema de protección duro y sino un auxilio de reubicación”. Afirman que en este mismo día, en otra presunta operación de seguimiento en Bogotá, “[e]n el lugar humanitario de hospedaje de líderes, entre ellos Wilmar Valencia<sup>9</sup> de Buenaventura y Curvaradó, Raúl Palacio[s]”, el grupo de escoltas habría observado la presunta vigilancia de hombres. Presuntamente, los escoltas que acompañarían al defensor de derechos humanos de los solicitantes y al líder de Buenaventura, habrían detectado “[e]l seguimiento de motorizados desde el lugar humanitario hasta el terminal de transportes de Bogotá, y alertaron a la policía”. Afirman que el señor Valencia se encontraría en “alto riesgo” y habría exigido de las autoridades medidas específicas de protección “[s]in recibir respuesta para él y su familia”. Además, los solicitantes reiteraron que “[l]as respuestas institucionales son nulas o mínimas frente a la situación por la que [los propuestos beneficiarios] atraviesan”. Indican que no habría “[c]oherencia alguna entre los factores de riesgo y las medidas seriamente limitadas e inconsistentes para preservar el valor de la vida e integridad de los líderes defensores de derechos humanos de Curvaradó y Buenaventura, los que estos significa para el grupo humano colectivo y las verdades que han testimoniado por las cuales se persigue”. Alegan que el ente investigador sería “[m]enos eficaz que la UN[P]”, pues no avanzaría en la “[a]ctuación básica de pruebas técnicas como identificar el número telefónico desde el que se amenaza permanentemente a Yomaira y Enriqu[e]” y con investigaciones que no articularían la responsabilidad estatal “[p]or acción, comisión [o] por omisión en las operaciones armadas y psicológicas contra los líderes, mucho menos contra los instigadores y beneficiarios de las operaciones de [presuntos] tipo paramilitar;” y

dd. Según los solicitantes, en los casos específicos de Yomaira Mendoza y Enrique Cabezas, habrían recibido 74 amenazas y, sin embargo, la respuesta del Estado habría sido, limitada e ineficaz. Los solicitantes alegan que las mismas se han implementado “de manera tardía pese a la comprobada situación de vulnerabilidad de los líderes amenazados”. Al respecto, alegan que el Estado no adoptó medidas para evitar el desplazamiento de los dos propuestos beneficiarios, en vista que las mismas no habrían sido acompañadas de medidas de investigación. Los solicitantes afirman que los recientes mensajes recibidos por Yomaira Mendoza y Enrique Cabezas demostrarían que “están siendo segui[dos]” y que la UNP no habría tomado medidas eficaces para que los líderes no enfrenten más situaciones de riesgo[...]. Además, “el subsidio de reubicación que es un monto mensual de dinero, solo permite que los dos líderes enfrenten la crisis humanitaria que padecen luego de ser desplazados de sus tierras y estar desprovistos de los medios económicos para proveerse su propia subsistencia. Las solicitudes de esquema de protección necesarias en la ciudad de Bogotá, aun no se han materializado”.

vi) Los solicitantes sostienen que las amenazas recibidas por los miembros de ASFLICOC coincidirían con la decisión de los líderes de contar a la Fiscalía las circunstancias en las que habrían sido “víctimas de desplazamiento y develar la estructura empresarial que ha usurpado sus tierras”. De acuerdo a los solicitantes, “[e]l contenido de las amenazas además del carácter altamente intimidante evidencia un seguimiento minucioso de las actividades de los líderes de restitución de tierras”. Al respecto, los solicitantes alegan que “las autoridades del Estado de Colombia cuentan con información, más que detallada sobre los empresarios que en la actualidad [...] mantienen una ocupación ilegal de los territorios de Jiguamiandó y Curbaradó, que son quienes han realizado las amenazas y han ocasionado [...] los nuevos desplazamientos”.

vii) Los solicitantes indican que “[a] pesar de las órdenes de la Corte Constitucional que ordena el saneamiento de la propiedad colectiva no se ha hecho nada de manera eficaz para que el sector empresarial abandone las tierras por ellas tomadas luego de las operaciones paramilitares”.

---

<sup>9</sup> Respecto de Wilmar Valencia, informaron que el sería un líder comunitario que contaría con medidas de protección “[y] ha colaborado con el desmonte de operaciones paramilitares y alternativas de paz en el sector de Piedras Cantas en el barrio La Playita de Buenaventura y ha denunciado las manifestaciones contra defensores de derechos humanos de nuestra Comisión de Justicia y Paz por parte de militares”.

viii) Los solicitantes indican que el asunto reúne los requisitos del Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, sobre la base de los graves hechos que habrían enfrentado los propuestos beneficiarios, así como el contexto relatado. Respecto a la individualización de los propuestos beneficiarios, indican que las 863 personas individualizadas hacen parte de una “Asociación de Familias de Consejos Comunitarios”, “[h]abitan un espacio determinado, ubicado en las zonas humanitarias y zonas de biodiversidad detalladas”, habrían sido víctimas de violaciones a derechos humanos que habrían provocado su desplazamiento forzado y habrían denunciado los mecanismos de despojo de lo que habrían sido objeto, reclamando sus derechos territoriales.

ix) Respecto a denuncias presentadas por los supuestos hechos, los solicitantes afirman que “[l]a situación que enfrentan las familias cuya protección se solicita ha sido plenamente conocida por el Estado”. En ese sentido, sostienen que han presentado denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, entre otros. Sin embargo, alegan que las respuestas “han sido mínimas”.

5. Por su parte, el 7, 22 y 27 de mayo de 2014 y el 6 de junio de 2014<sup>10</sup>, el Estado señaló que:

- i) Respecto de la señora Yomaira Mendoza y del señor Enrique Cabezas y “su riesgo extraordinario”,
- a. el 31 de enero de 2014 el “protegido Enrique Cabezas” informó a la UNP “sobre los mensajes de texto que estaba recibiendo la señora Mendoza, donde lo incluían a él”. Ese mismo día “la UNP coordinó con el esquema dispuesto en la comunidad de Caño Manso con el fin de estar al tanto del caso del señor Enrique Cabezas y documentar el caso de la señora Mendoza”;
  - b. el 2 de febrero de 2014 se habría coordinado sacar al señor Cabezas a la ciudad de Medellín, mientras se llevaba su caso al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de la Unidad Nacional de Protección (en adelante CERREM). Ese mismo día se habría coordinado sacar a Yomaira Mendoza de la zona humanitaria de Caño Manso, mas ella se habría rehusado a salir;
  - c. el 13 de febrero de 2014 el CERREM habría decidido reforzar las medidas a favor de Enrique Cabezas, proporcionándole “un hombre de protección y aumentado el apoyo de transporte [...] a 2 Salarios Mínimos Legales”. La protección habría sido implementada desde el 1 de marzo de 2014;
  - d. sobre el mensaje que habría recibido la señora Mendoza, en el cual amenazarían “[c]on atentar en contra de su hij[o]”, se habría solicitado apoyo a la Defensoría del Pueblo, la cual habría coordinado con “[e]l Defensor de Familia de Urabá, la Policía del Departamento de Urabá, al igual que con la [...] jurisdicción de Mututá para prestar la atención al menor”. A través del regional de la UNP, se habría documentado el caso de la señora Mendoza “[y] en virtud de los hechos que se estaban presentando, se dio trámite de emergencia”. Debido a que la señora Mendoza no habría aceptado la reubicación, se le habría proporcionado “un apoyo de transporte por 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente [...], medio de comunicación y chaleco antibalas”;
  - e. el 26 de febrero de 2014 se habría reiterado a la señora Mendoza “[l]a necesidad de reubicarse”, sin embargo, la señora Mendoza se habría rehusado a aceptar esta medida;
  - f. el 13 de marzo de 2014 la señora Mendoza habría decidido salir de la zona y aceptar el apoyo de reubicación;
  - g. el 28 de marzo de 2014 Yomaira Mendoza habría decidido retornar a la zona “pese a tener aprobado el apoyo de reubicación”;
  - h. el 15 de abril de 2014 el CERREM habría determinado que Yomaira Mendoza tendría un riesgo extraordinario. Por ello, se habría aprobado para ella y Enrique Cabezas un esquema colectivo, consistente en un vehículo, dos hombres de protección, un chaleco y celular para cada uno;

<sup>10</sup> El 28 de abril de 2014, la CIDH solicitó información al Estado sobre la solicitud de medidas cautelares presentada el 14 de abril. El 6 de mayo de 2014 los solicitantes presentaron información que fue trasladada para el Estado el 13 de mayo de 2014. El 7 de mayo de 2014 el Estado presentó información que fue trasladada a los solicitantes el 13 de mayo de 2014. Los solicitantes, a su vez, presentaron información el 21 de mayo de 2014. El 22 y 27 de mayo el Estado presentó información. El 29 de mayo de 2014 los documentos fueron trasladados entre las partes. El 6 de junio de 2014 el Estado presentó información. El 13 de junio de 2014 el documento fue trasladado a los solicitantes, Por su parte, los solicitantes presentaron información el 10, 16 y 24 de junio de 2014 y 4 y 10 de julio de 2014.

- i. el 20 de mayo de 2014 Yomaira Mendoza y Enrique Cabezas habrían visitado las instalaciones de la Base Militar de Llano Rico. Las presuntas nuevas amenazas recibidas por los propuestos beneficiarios habrían quedado consignadas en un acta; “[d]e todo lo sucedido” se habría informado “[o]ficialmente al Departamento de Policía de Urabá, con el fin que se ajusten sus medidas de protección, de acuerdo a las circunstancias”. En razón de estos hechos la UNP habría dispuesto la emisión de tiquetes aéreos y el 23 de mayo de 2014 los líderes habrían salido de la zona; y
- j. el Batallón de la Selva N. 54 habría solicitado a la UNP la reevaluación del esquema de seguridad del señor Enrique Cabezas, “con el fin de minimizar los riesgos y proteger de manera integral su vida y la de su núcleo familiar”.

ii) La Corte Constitucional, mediante Auto N. 05 de 26 de enero de 2009, habría ordenado un Plan de Prevención y Protección a favor de “las personas desplazadas por la violencia, las cuales por su estado de debilidad, se hacen merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”. De conformidad con dicho auto, el Ministerio de Defensa habría venido “adelantando las gestiones pertinentes para implementar las medidas necesarias para mitigar los riesgos y proteger la vida e integridad de los propuestos beneficiarios”. Al respecto, el Ejército Nacional se encontraría “[a]poyando el proceso de restitución de tierras, brindando anillos de seguridad en los espacios que se requieren, al igual que se creó un Puesto de Mando Táctico en el área de ‘Brisas’[,] con el fin de prevenir el desplazamiento, proteger a sus habitantes y mantener en dicha área el orden constitucional”. Afirman que la Policía Nacional informó que la población mencionada es “beneficiaria de medidas de seguridad perimetral”, a la luz de lo ordenado por la Corte Constitucional.

iii) El Ministerio del Interior habría facilitado “[e]l proceso piloto de restitución de tierras de los territorios de Curvaradó y Juaguamiandó”. Asimismo, el Gobierno habría realizado “[u]n ejercicio de planeación estratégica, cuyo resultado es el reagrupamiento de las ordenes contenidas en los seis autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, exclusivos para las mencionadas comunidades”. En razón de esto, se habrían definido siete bloques temáticos que el Gobierno adelantaría “[c]on miras a concluir de la mejor manera, la restitución plena, no sólo de los territorios colectivos, sino del goce pleno de todos los derechos que como comunidades negras y como ciudadanos colombianos, asisten a los miembros de los Consejos Comunitarios de las cuencas del ríos Curvaradó y Jiguamiandó”<sup>11</sup>.

iv) Durante 2013 y 2014, el Ministerio de Defensa Nacional habría adoptado las siguientes medidas: a) Dispositivo fluvial para el Bajo Atrato; ii) Puestos de Control Fluvial; b) Estación Móvil de Apoyo Fluvial; c) Operaciones Fluviales de control e interdicción fluvial; d) Activación de la Fuerza de Tarea Conjunta Titán; e) Unidad Fluvial Permanente sobre el Río Atrato; f) Dragado sobre algunos afluentes no navegables del Río Atrato; g) Reuniones con los Líderes Comunitarios; y h) Visita de la Comisión Interinstitucional a los corregimientos de “La Honda, Puente América y Tumaradó”.

v) En cuanto al bloque temático de medidas de prevención y protección,

- a. el Ministerio del Interior habría establecido un “Plan Integrado de Prevención y Protección [,] así como protocolos y planes de acción puestos en marcha por parte de la Fuerza Pública a los cuales la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y la Unidad Nacional de Protección, les hace constante seguimiento”. No obstante, el Estado subraya que “[l]as dinámicas del territorio implican cambios permanentes en el riesgo (individual y colectivo) al que se ven expuestos los miembros de las comunidades, en particular cuando el proceso de restitución se aproxima”. Por lo tanto, el Estado señala que “[e]l Plan Integrado de Prevención y Protección debe

<sup>11</sup> Los siete bloques temáticos serían: 1) Asamblea General Eleccionaria; 2) Desalojos de Ocupantes de mala fe y repobladores; 3) Saneamiento del territorio colectivo; 4) Medidas de prevención y protección; 5) Coordinación interinstitucional; 6) Resolución pacífica de conflictos; y 7) Concesión de licencias ambientales, mineras, viales y permisos expedidos por la corporación Autónoma Regional. Al respecto, el Estado destaca que el Ministerio del Interior habría ejercido “[u]n rol de coordinador de este proceso y junto con otras entidades del orden nacional, ha generado avances significativos en el cumplimiento de cada uno de estos siete bloques, los cuales han sido reportados de manera extensa a la Honorable Corte Constitucional”.



ajustarse a esas dinámicas, máxime cuando el proceso se encuentra *ad portas* de los desalojos de ocupantes de mala fe y de la celebración de la Asamblea Eleccionaria". Al respecto, habría programado una serie de reuniones con el ACNUR y otras organizaciones internacionales que conformarían la plataforma "Diálogo Inter-Agencial en Colombia (DIAL)", "[c]on el objetivo de evaluar y ajustar el Plan a las realidades fácticas del territorio".

- b. El 6 de marzo de 2013, el CERREM habría efectuado una revisión integral de las medidas individuales y colectivas de protección en las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó. En dicha revisión, se habría tomado decisiones respecto de 76 casos individuales, la cuales habrían sido concertadas con los representantes de las comunidades.
- c. El 20 de agosto de 2013, se habría llevado a cabo una reunión que habría sido solicitada por un "equipo de elaboración de la propuesta unificada de reglamento general y eleccionario del consejo del río Curbaradó", conformado por 8 representantes de las comunidades (denominado "G 8"), con el propósito de abordar el tema de prevención y protección. El Estado indica que "allí se realizó una revisión general de las medidas (individuales y colectivas) aprobadas en el mencionado CERREM del "6 de marzo de 2013" y se aclaró que, para efectos de ejercer un control permanente de las condiciones de seguridad en la zona, cada comunidad tendría un enlace directo de comunicación con la UNP.
- d. El 15 de marzo de 2014, en el Municipio de Apartado, se habría realizado un CERREM extraordinario para los líderes de tierras del departamento del Choco. El Estado sostiene que "[e]n la región de Urabá, donde se ubican las comunidades de Jiguamiandó y Curvararadó, la Fuerza Pública desarrolla operaciones para el mantenimiento de la seguridad en el marco de un contexto hostil que propician el bloque noroccidental de las FARC, específicamente el Frente 34, y las organizaciones de Bandas Criminales".

vi) Respecto a las denuncias de los solicitantes respecto al tráfico de drogas, amenazas de muerte a Luis Mercado y Katherine Torres, así como presuntas manifestaciones de alias "El Paisa", el Ejército habría informado que el día 19 de octubre de 2013 "[u]na vez verificado el INSITOP se identificó que las Tropas del Batallón de Selva No 4 Bajo Atrato, en virtud del área de responsabilidad operacional en pelotón más cercano se encontraba a aproximadamente a seis (6) kilómetros de distancia, razón contundente para desvirtuar que en medio de puestos de control del Ejército se permita el tráfico de drogas". El 16 de noviembre de 2013, "se daba una distancia en línea recta entre Pedeguita y Mancilla de 11.22 kilómetros y que a raíz de la enunciación del hecho de forma indeterminada sin indicar el lugar de los presuntos hechos no es posible saber en qué lugar se encontraba la tropa ese día". El Estado estima que "[e]s necesario que se allegue la identificación de Luis Mercado y Katherine Torres", así como información de contacto, con el propósito de solicitarles ampliación de la denuncia y verificar si los hechos fueron registrados. De igual manera, frente a los presuntos pronunciamientos de la persona denomina "El Paisa", se requeriría de la "fuente o medio de prueba para determinar la existencia o no de los hechos y adelantar la correspondiente denuncia penal".

vii) El 12 y 13 de mayo de 2014 se habría llevado a cabo una reunión en Medellín, con el fin de actualizar el Plan Integral de Prevención de Curbaradó y Jiguamiandó, a la cual asistió la Oficina de ACNUR, delegados de la UNP, la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación. Dicha reunión habría tenido el propósito de "realizar un análisis más extenso de los perfiles de riesgo que a su vez permita enfocar las acciones la prevención".

viii) El Estado habría adoptado numerosas medidas para mitigar los riesgos y para proteger la vida e integridad personal de los potenciales beneficiarios, siguiendo en vigencia el citado Auto 005 de la Corte Constitucional colombiana. En particular, el Estado considera que "[m]ediante la Resolución de 22 de mayo de 2013 en la cual se levantaron las medidas provisionales a favor de las Comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, la [Corte Interamericana] analizó argumentos de fondo que hoy siguen vigentes y, estima necesario manifestar que se

han adoptado medidas de prevención y protección específicas que buscan garantizar y proteger los derechos fundamentales de esta comunidad”.

ix) “el Batallón de Selva N. 54, realiza operaciones militares de control militar del área, operaciones de acción ofensiva[,] operaciones de seguridad y defensa de la fuerza para neutralizar el actuar delictivo de los grupos armados ilegales de la región”. “De esta manera se mantiene un fuerte dispositivo de seguridad en las inmediaciones de los cascos urbanos y de las áreas rurales más vulnerables”.

### III. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL PRESENTE ASUNTO

6. Antes de abordar el análisis del presente asunto, la Comisión Interamericana considera necesario realizar las siguientes consideraciones previas que se encuentran relacionadas con la presente situación. Específicamente, sobre los siguientes puntos: i) los antecedentes contextuales relacionados con el presente asunto; y ii) la competencia de la CIDH para el análisis de la presente solicitud de medidas cautelares, después del levantamiento de las medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana.

#### *i) Antecedentes contextuales relacionados con el presente asunto*

7. La CIDH observa que el presente asunto se enmarca en un contexto especial, al cual el Sistema Interamericano ha proporcionado seguimiento durante más de 14 años, a través de diferentes mecanismos. Efectivamente, el 7 de noviembre de 2002 la CIDH dictó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad personal de 515 familias afrodescendientes (2125 personas), miembros del Consejo Comunitario de la cuenca del Jiguamiandó y Curbaradó, que habitan en el municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó. Según la información recibida, a partir de enero de 2001, y especialmente con posterioridad a la entrega de títulos colectivos sobre el territorio de las comunidades afrodescendientes, se habrían desarrollado una serie de actos de violencia, asesinatos y desplazamientos forzados que han llevado a nueve comunidades del Consejo Comunitario del Curbaradó a refugiarse en el territorio colectivo del Jiguamiandó. En el marco del seguimiento de las medidas cautelares otorgadas, la CIDH recibió información sobre la continuidad de hechos de violencia y amenazas en contra de los beneficiarios de medidas cautelares. Por tanto, la Comisión decidió elevar una solicitud de medidas provisionales a la Corte IDH, las cuales fueron otorgadas el 6 de marzo de 2003. Tras continuar monitoreando la situación, en el año 2008, la CIDH realizó una visita a la zona<sup>12</sup>.

8. Durante el año 2013, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) señaló que “le preocupa que, a medida que avanza el proceso de reclamación de derechos sobre la tierra y los territorios, continúen ocurriendo homicidios contra las personas vinculadas a éste. Las muertes de Manuel Ruiz, líder de restitución de tierras de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó en el Chocó, y su hijo de 15 años, Samir Ruiz Gallo, en el Urabá antioqueño, [...] dejan en evidencia que estas zonas del país continúan siendo de las más inseguras para los reclamantes de tierras”<sup>13</sup>.

9. El 22 de mayo de 2013, la Corte Interamericana decidió levantar las medidas provisionales, entre otras consideraciones, en vista que, “[a pesar] que todavía existen varios de los elementos de riesgo que originalmente dieron lugar a la adopción de medidas de protección a favor de los integrantes de las zonas humanitarias [...], la Corte advierte que, desde que se dictaron las presentes medidas provisionales [...], el Estado ha ido adoptando, de manera creciente, una multiplicidad de medidas de protección, tanto de carácter específico como estructural, en las cuales están involucradas varias autoridades estatales, tanto nacionales como locales”. “Además, este Tribunal destaca que la situación de las comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó está siendo supervisada de manera particular por la Corte Constitucional de Colombia”. “En consecuencia y en aplicación del principio de

<sup>12</sup> Ver: CIDH. “Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitarios del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó”, de 20 de febrero de 2009. Disponible en:

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/MPColombia2.20.09.sp.htm>

<sup>13</sup> Ibid. Página 8.

subsidiariedad, y bajo el entendido de que la Corte Constitucional de Colombia continuará supervisando el cumplimiento de sus órdenes de protección de las comunidades de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó, [...] levantar las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

*ii) Competencia de la CIDH para el análisis del presente asunto*

10. La Comisión toma nota de que la situación actual está relacionada con las antecedentes de medidas provisionales levantadas por la Corte Interamericana. La Comisión también observa el carácter especial de esta decisión tomada por la Corte Interamericana y que el procedimiento en cuestión no se refería a la desestimación de una solicitud de medidas provisionales, como se contempla en el Artículo 25, incisos 12 y 13 del Reglamento de la Comisión<sup>14</sup>, el cual entró en vigencia el 1 de agosto de 2013. En el presente asunto, las medidas provisionales fueron otorgadas inicialmente y luego la Corte en el levantamiento estimó que “todavía existen varios de los elementos de riesgo que originalmente dieron lugar a la adopción de medidas de protección a favor de los integrantes de las zonas humanitarias”. La Corte Interamericana levantó las medidas provisionales el 22 de mayo de 2013, sobre la base de que la Corte Constitucional de Colombia seguiría monitoreando varias medidas de protección a favor de las comunidades en la zona. También la Corte consideró que “el levantamiento de estas medidas no obsta para que, de ser necesario, se acuda nuevamente ante los órganos del Sistema Interamericano” en el futuro.

11. Tomando nota de las características especiales de la situación actual y que la solicitud de medidas cautelares fue presentada el 14 de abril 2014 ante la Comisión, aproximadamente once meses después del levantamiento de dichas medidas provisionales, en el marco de alegadas nuevas situaciones de riesgo posteriores al levantamiento de las medidas provisionales y que supuestamente continuaría poniendo a los propuestos beneficiarios en riesgo, la Comisión considera que se encuentra habilitada para el análisis del presente asunto, a la luz de su actual Reglamento.

#### **IV. ANÁLISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD**

12. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión para supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de 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 y el mecanismo de medidas cautelares es 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 las cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

13. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras esta 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

---

<sup>14</sup> Artículo 25, inciso 12: “La Comisión podrá presentar una solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 76 del Presente Reglamento. Si en el asunto se hubieren otorgado medidas cautelares, éstas mantendrían su vigencia hasta que la Corte notifique a las partes su resolución sobre la solicitud”; Artículo 25, inciso 13: “Ante una decisión de desestimación de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana, no considerará una nueva solicitud de medidas cautelares, salvo que existan nuevos hechos que así lo justifiquen. En todo caso, la Comisión podrá ponderar el uso de otros mecanismo de monitoreo de la situación”. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>

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

14. Teniendo en cuenta los antecedentes del presente asunto y la información proporcionada por los solicitantes, la Comisión examinará, a la luz del Artículo 25 de su Reglamento, la solicitud en relación con: i) la presunta situación de Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro, por quienes se ha presentado información específica y reciente; y ii) la presunta situación de todos los integrantes de la “Asociación de Familiares de los Consejos Comunitarios (ASFLICOC)”.

*i) la presunta situación de Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro*

15. A la fecha de la presente resolución, los solicitantes han presentado información detallada y reciente sobre los siguientes líderes:

- a) con respecto a la señora Yomaira Mendoza y el señor Enrique Cabezas, los solicitantes indicaron que ellos habrían recibido en los últimos meses un aproximado de 74 presuntas amenazas y que, a pesar de encontrarse supuestamente desplazados en Bogotá debido a la situación que habrían enfrentado, continuarían siendo objeto de amenazas;
- b) en cuanto a Raúl Palacios, los solicitantes indicaron que el 8 de enero de 2014, dos presuntos paramilitares habrían mandado un mensaje a los líderes del movimiento de restitución de tierras, incluido Raúl Palacios. Adicionalmente, el 23 de marzo de 2014, la hija de la líderesa Liria Rosa García, habría sido abordada y cuestionada por “el paradero de su madre y del líder Raúl Palacios”. Los solicitantes señalan que el señor Raúl Palacios se encontraría actualmente en Bogotá y que, el 9 de julio de 2014, en el sitio de hospedaje en el que se encontraría, se habría observado la presunta vigilancia de hombres extraños; y
- c) en relación con Enrique Petro, los solicitantes indicaron que el 21 de mayo de 2014 habría sido intimidado por un reconocido supuesto paramilitar y que, el 3 de julio de 2014, se habría tenido conocimiento de una nueva amenaza en su contra. Según los solicitantes, en una pared de su residencia se escribió el mensaje “la muerte allega”. En ese sentido, sostienen que un supuesto “reconocido paramilitar” a quien le habrían pagado para asesinarle, ha rondado la finca del señor Petro en Curvaradó.

16. Respecto de las personas señaladas, la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido sobre este punto, en vista de los hechos alegados sobre los presuntos ciclos de amenazas, hostigamientos y constantes intimidaciones que Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro estarían enfrentando. Especialmente, la información aportada sugiere que estas personas estarían afrontando una serie de retaliaciones y amedrentamientos, debido a la visibilidad de su trabajo como líderes y lideresas, su calidad como testigos sobre los presuntos hechos relacionados con el desplazamiento de las comunidades y en el marco del actual proceso de restitución de tierras en la zona.

17. En el marco del análisis del presente requisito, la CIDH observa que la información aportada por los solicitantes sería consistente con información, de carácter general, que la Comisión ha recibido en el marco de audiencias públicas<sup>15</sup> y la visita *in loco* realizada por la CIDH a Colombia en 2012<sup>16</sup>, sobre la particular situación que enfrentan defensores de derechos humanos que participan en procesos de restitución de tierras y que trabajan en zonas rurales. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Colombia ha señalado que “continúa registrando amenazas y agresiones contra los reclamantes [...] que participan en los procesos de restitución de tierras”<sup>17</sup>. Asimismo, ha señalado respecto a la situación general de defensores de derechos humanos que “[l]a mayoría de los casos observados son atribuibles a los grupos surgidos tras la desmovilización de organizaciones paramilitares”<sup>18</sup>. En tal sentido, ha exhortado al Estado a “mejorar la seguridad, para lo cual se requerirá una mejor coordinación, así como fortalecer las instituciones regionales y nacionales y procesar a quienes socavan el proceso”<sup>19</sup> de restitución de tierras.

18. Tomando en consideración la información aportada y las características especiales de la presente situación, la CIDH considera que se ha demostrado *prima facie* que los derechos a la vida e integridad personal de Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro estarían en riesgo.

19. Respecto al requisito de urgencia, la CIDH considera que se encuentra cumplido, en la medida que las presuntas situaciones de riesgo han incrementado, de manera continua, con el transcurso del tiempo y a pesar de que algunas de las personas referidas se encontrarían actualmente en Bogotá. En tal sentido, la CIDH toma nota de los mecanismos de protección señalados por el Estado, en lo que respecta a la posible puesta en práctica de medidas de acompañamiento para atender varias de las situaciones de riesgo relatadas por los solicitantes, el otorgamiento de dos “hombres de protección”, apoyos para el transporte, un vehículo convencional, “un chaleco y un celular para cada uno”, el ofrecimiento de salir de la zona, entre otras acciones. En particular sobre Yomaira Mendoza y Enrique Cabezas, a pesar de la determinación de riesgo “extraordinario” de fecha 15 de abril de 2014 a favor de dichas personas, las mismas habrían tenido recientemente que desplazarse a Bogotá para proteger su vida e integridad personal, lugar en el que aún continuarían siendo objeto de presuntas amenazas y el que alegan no contar con medidas de protección. En relación con los líderes Raúl Palacios y Enrique Petro, la CIDH observa que no se ha recibido información consistente sobre las medidas específicas de protección que tendrían a su favor, sobre la base de los hechos alegados y las nuevas situaciones de riesgo que presuntamente habrían enfrentado en los últimos meses.

20. En estas circunstancias, respecto de los cuatro personas señaladas, la Comisión observa que el Estado no ha acreditado la posible efectividad de las medidas adoptadas a la fecha, con el propósito de conceder a favor de estas personas un marco de protección eficaz, tomando en consideración su labor como defensores de derechos humanos, su rol como testigos, la naturaleza de los procesos en los que intervienen y los riesgos que habrían sido puestos en conocimiento de las autoridades de la zona en los últimos meses. Adicionalmente, la CIDH observa que el Estado no aportó información sustantiva sobre las investigaciones realizadas, respecto de los múltiples relatos de supuestas amenazas y hostigamientos, con el propósito de prevenir su repetición.

---

<sup>15</sup> Ver: Audiencias Públicas de la CIDH sobre: “Situación general de los derechos humanos en Colombia” (150º periodo de sesiones); “Situación de derechos humanos de las mujeres afrodescendientes en Colombia” (147º periodo de sesiones); “Situación de derechos humanos de las mujeres en Colombia” (144º periodo de sesiones); “Situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia e implementación de medidas cautelares” (140º periodo de sesiones). Disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?Lang=es>

<sup>16</sup> Ver: Comunicado de Prensa “CIDH culmina su vida *in loco* a Colombia”, de 7 de diciembre de 2012. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/comunicados\\_2012.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/comunicados_2012.asp)

<sup>17</sup> Ver: ONU. “Informe Anual de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”, de 7 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/Informes/altocomisionado/informe2012.pdf>

<sup>18</sup> *Ibid.* Párrafo 37.

<sup>19</sup> *Ibid.* Párrafo 21.

21. 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.

*ii) la presunta situación de todos los integrantes de la "Asociación de Familiares de los Consejos Comunitarios (ASFLICOC)"*

22. La CIDH toma nota de la presunta situación en la que se alega se encontrarían todos los miembros de ASFLICOC, la cual aglutinaría a las personas residentes en las diversas zonas humanitarias y de biodiversidad de Jiguamiandó y Curbaradó. En particular, sobre una supuesta creciente serie de amenazas y hostigamientos que estarían supuestamente ocurriendo en la zona, las cuales presuntamente se habrían intensificado ante el avance del proceso de restitución de tierras. Sin embargo, la Comisión observa que los solicitantes no han aportado, por el momento, información más detallada sobre la situación de riesgo que enfrentarían los propuestos beneficiarios debido a su pertenecía a ASFLICOC, con el propósito de conocer si todos sus miembros se encontrarían en la misma situación de riesgo en las diferentes zonas humanitarias y de biodiversidad del área identificada. De igual manera, la CIDH considera necesario que el Estado aporte mayor información específica sobre: i) las medidas específicas, individuales y colectivas, respecto del listado de propuestos beneficiarios aportados por los solicitantes; y ii) la eficacia e impacto concreto e inmediato que las medidas adoptadas, de carácter general en la zona, tendrían en las personas señaladas y en el colectivo. Por consiguiente, la CIDH solicita a las partes a aportar mayor información sobre estos puntos, con el propósito de evaluar la solicitud de medidas cautelares respecto de todos los miembros de ASFLICOC.

#### **V. BENEFICIARIOS**

23. Los líderes y lideresas Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios, y Enrique Petro han sido identificados plenamente en el presente procedimiento.

#### **VI. DECISIÓN**

24. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH 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 Comisión solicita al Gobierno de Colombia que:

- a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro;
- b) Adopte las medidas necesarias para garantizar que los líderes y lideresas señalados anteriormente puedan desarrollar sus actividades sin ser objeto de actos de violencia y hostigamientos por el ejercicio de sus funciones;
- c) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e
- d) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así prevenir su posible repetición.

25. La Comisión también solicita al Gobierno de Colombia tenga a bien informar, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

26. La Comisión desea resaltar que de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos aplicables.

27. La Comisión dispone a la Secretaría Ejecutiva que notifique la presente resolución al Estado de Colombia y a los solicitantes.

28. Aprobada a los 13 días del mes de agosto de 2014 por: Tracy Robinson, Presidenta; Rose-Marie Belle Antoine, Primera Vicepresidenta; Felipe González, Segundo Vicepresidente; José de Jesús Orozco Henríquez, Rosa María Ortiz y Paulo Vannuchi, miembros de la Comisión.



María Claudia Pulido  
Por autorización del Secretario Ejecutivo