

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 31/2018**

Medida cautelar No. 739-17
Daniel Silva Orrego respecto de Colombia¹
5 de mayo de 2018

I. INTRODUCCIÓN

1. El 6 de octubre de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por el señor Daniel Silva Orrego a su favor (“el solicitante” o “propuesto beneficiario”), instando a la Comisión que requiera a la República de Colombia (“el Estado” o “Colombia”) la adopción de las medidas necesarias para proteger sus derechos a la vida e integridad personal. Según la solicitud, el propuesto beneficiario enfrenta una situación de riesgo como consecuencia de sus labores periodísticas, aduciendo que su esquema de protección no sería efectivo e idóneo.

2. Tras haber solicitado información al Estado de conformidad con el artículo 25.5 del Reglamento, la Comisión recibió sus observaciones el 5 y 16 de marzo de 2018, y las del solicitante el 9 y 22 de febrero, 8 de marzo y 5 de abril de 2018.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho efectuadas por las partes, la Comisión considera que el señor Daniel Silva Orrego se encuentra en una situación de gravedad y urgencia, toda vez que sus derechos a la vida e integridad personal enfrentan un riesgo de daño irreparable. Por consiguiente, con base en el artículo 25 del Reglamento, la Comisión requiere a Colombia que: a) adopte las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida e integridad personal del señor Daniel Silva Orrego. En particular, asegurándose que las medidas de protección correspondientes sean eficaces e idóneas, conforme los estándares internacionales aplicables; b) adopte las medidas necesarias para garantizar que el señor Daniel Silva Orrego pueda seguir desempeñando sus labores como periodista sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o actos de violencia en el ejercicio de las mismas; c) concierte las medidas a implementarse con el beneficiario y sus representantes; y d) informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución teniendo el contexto en que se insertarían, y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS

1. Información aportada por el solicitante

4. El propuesto beneficiario se encontraría en una situación de riesgo con motivo del ejercicio de sus labores como periodista y columnista² – en particular, debido a una serie de denuncias formuladas contra servidores públicos del departamento de Risaralda – por lo menos desde mediados de junio de 2016, fecha en la que habría interpuesto una solicitud ante la Unidad Nacional de Protección (UNP). Sin que la misma fuera aún decidida, en marzo de 2017 se habría implementado como medida de emergencia un esquema consistente en un escolta, un chaleco antibalas y un medio de comunicación, ello a raíz de que ese mismo mes el propuesto beneficiario recibiera una amenaza por parte de un sujeto

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la CIDH, el Comisionado Luis Ernesto Vargas Silva, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate o deliberación del presente asunto.

² Adicionalmente, el 14 de octubre de 2017 habría sido elegido como Presidente Departamental del partido político de oposición “Polo Democrático Alternativo” en Risaralda.

no identificado que se apersonó en su domicilio con un revólver³. En mayo de 2017, la UNP habría resuelto ajustar tal esquema adjuntándose un vehículo convencional y otro escolta, calificando así su nivel de riesgo como “extraordinario”, conforme la normativa colombiana. Estas medidas habrían empezado a implementarse el 20 de junio de 2017; mientras tanto, el 8 de junio de 2017 el propuesto beneficiario habría recibido una amenaza de muerte vía telefónica en relación con un proceso judicial en el municipio de Dosquebradas, Risaralda.

5. Al poco tiempo, el propuesto beneficiario habría reportado algunas irregularidades en el esquema de protección, habiéndose por ejemplo removido a uno de los escoltas en julio de 2017 por ausentarse en el trabajo y adoptar una actitud “displicente”, y a otro en septiembre de 2017, luego de que se detectara que dicha persona supuestamente filtraba información reservada del esquema a terceros ajenos, y por haber manifestado no conocer bien la ciudad de Pereira (capital de Risaralda); de hecho, el 18 de agosto el propuesto beneficiario y sus escoltas habrían sido objeto de “actividades de inteligencia” por parte de tres individuos. El 2 de octubre de 2017, el propuesto beneficiario habría interpuesto una denuncia contra un individuo por amenazas proferidas en una red social⁴, denunciando aquél que la UNP no mejoró las medidas de seguridad ni efectuado una reevaluación de su nivel de riesgo; en particular, el propuesto beneficiario reclamaba la entrega de un vehículo blindado ante el temor de ser objeto de un atentado mediante armas de largo alcance, con base en los eventos de riesgo arriba mencionados. Como información de contexto, el propuesto beneficiario igualmente señaló a la UNP que en septiembre de 2017 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda emitió una sentencia contra el actual alcalde de Pereira en el marco de un proceso en el que participó como demandante⁵, perdiendo aquél su investidura.

6. El 27 de noviembre de 2017, los escoltas pertenecientes al esquema de protección del propuesto beneficiario habrían dirigido un escrito⁶ dirigido al Director General de la UNP, intimándole a que se refuerce el mismo, recogiendo los mismos argumentos y resaltando “[...] como mínimo [...] el cambio de vehículo de convencional a blindado”, considerando que con su nuevo puesto como autoridad departamental de un partido político el propuesto beneficiario debe trasladarse constantemente a varios municipios⁷. Esta petición habría originado igualmente luego de que la empresa contratista que los emplea recibiera un oficio de parte de la “Coordinación de Hombres de Protección de la UNP” alertándoles sobre la necesidad de extremar las medidas de seguridad y usar permanentemente el chaleco antibalas.

7. El 1 de diciembre de 2017, el propuesto beneficiario y sus escoltas habrían sido objeto de seguimientos por parte de dos sujetos en un centro comercial, quienes les tomaban fotografías con sus celulares⁸. El 22 de febrero de 2018, informó que la Corte Suprema de Justicia le notificó su decisión de abrir una investigación formal contra un aforado con base en hechos denunciados por él, lo cual podría aumentar su situación de riesgo. El 6 de marzo de 2018, el propuesto beneficiario habría sido informado que se encontró un documento en el ayuntamiento de Pereira con una amenaza dirigida a él⁹, en

³ “Vea malparido, no queremos más investigaciones ni denuncias tuyas. Queda advertido”.

⁴ “De parte mía me pongo a disposición con amigos y socios para aniquilar este abogado escoria dr gallo cuente conmigo para desaparecer este abogado las ratas se acaban con veneno!” (sic.).

⁵ El propuesto beneficiario indicó también una lista de procesos de alto perfil en los cuales habría participado, en algunos incluso como demandante. Asimismo, su situación de riesgo y amenazas habrían sido recogidas por varios periódicos a nivel local y nacional.

⁶ Se anexa a la solicitud.

⁷ El 21 de diciembre de 2017, el propuesto beneficiario habría solicitado un vehículo con mayor cilindraje, respondiendo la UNP que no había disponibilidad.

⁸ Se adjuntaron fotografías tomadas por cámaras de seguridad.

⁹ “Perro hijo de puta siga investigando y denunciando lo del lote de santa rosa y vera que lo desaparecemos y picamos. Sapo malparido ya sabe. Le estamos siguiendo la pista” (sic.).

relación con otro proceso judicial que estaría impulsando sobre temas de propiedad rural. Visto el tenor y contenido del mensaje, el propuesto beneficiario sostiene que la misma está relacionada con unos seguimientos de los que habría sido objeto los días 16, 17 y 18 de febrero por parte de dos individuos motorizados.

8. Por último, en cuanto a las denuncias interpuestas, el propuesto beneficiario indicó que aún no se logró identificar a los presuntos autores.

2. Respuesta del Estado

9. El Estado informó que el propuesto beneficiario goza de un esquema de protección “tipo 1” desde el 3 de mayo de 2017, consistente en un vehículo convencional, dos escoltas, un medio de comunicación y un chaleco antibalas. Por otra parte, indicó que las denuncias radicadas por “injuria presuntamente por Facebook” y “constreñimiento ilegal” (en relación a la alegada amenaza telefónica) están en fase de indagación, mientras que la investigación por los presuntos seguimientos en motocicletas, si bien en fase de indagación, estaría inactiva o archivada “por conducta atípica”.

10. Adicionalmente, el Estado señaló que el procedimiento de reevaluación finalizó el 5 de enero de 2018: “[c]on respecto a los reportes de nuevos hechos, que considera el señor Silva modifican su situación de riesgo, la UNP realizó nuevas verificaciones, observando que la situación de riesgo evidenciada en el mes de mayo fue evaluada teniendo en cuenta las mismas variables que suponen los nuevos hechos reportados a final del año 2017 [...]. Es pertinente señalar que las fuertes medidas de protección [...] fueron asignadas en el mes de mayo de 2017 [...], lo cual no implica que cada nuevo hecho genere una asignación de medidas adicionales. No obstante lo anterior, los nuevos hechos efectivamente ameritaron un nuevo monitoreo de su situación de riesgo, lo que efectivamente se hizo como se explicó anteriormente”. Por último, el Estado mencionó el precedente del caso “Yarce y otras vs. Colombia” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aduciendo al principio de complementariedad del Sistema Interamericano.

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

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

12. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) 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 está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados,

situación que podría hacer 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. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

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

13. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados, sino que la información proporcionada debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie* que permita identificar una situación de gravedad y urgencia¹⁰.

14. En relación con el requisito de gravedad, la Comisión observa que la situación de riesgo del propuesto beneficiario estaría relacionada principalmente con las labores desempeñadas en su calidad de periodista y la continuidad de determinados procesos judiciales con cierta repercusión mediática¹¹ contra funcionarios y políticos de alto perfil. En uno de estos casos ya se habría emitido una sentencia condenatoria en primera instancia, mientras que otros todavía seguirían en curso, multiplicándose así los factores de riesgo a los cuales se expondría el propuesto beneficiario. En relación con este punto, la Comisión toma en cuenta que la situación de periodistas y defensores de derechos humanos ha sido puesta en evidencia en el marco de su informe anual 2017. Según información obtenida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, se ha detectado un preocupante incremento de los actos de violencia registrados durante el año anterior¹² – resaltándose por ejemplo el presunto asesinato de un reportero gráfico en agosto de 2017 y de una periodista radial en octubre de 2017¹³, – en un contexto de graves ataques con arma de fuego, amenazas e intimidaciones contra periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación¹⁴.

15. En relación con los eventos de riesgo narrados, la Comisión nota que el propuesto beneficiario habría sido objeto de amenazas y amedrentamientos que no habrían disminuido a lo largo de estos

¹⁰ Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha considerado que tal estándar requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* la situación de riesgo y urgencia. Corte IDH, *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” de la Fundação CASA*. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23.

¹¹ Revista Semana, “El estudiante de Pereira que ha tumbado un senador y seis concejales” (28 de marzo de 2017), disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/pereira-daniel-silva-orrego-demanda-senador-soto/519961>; El Diario, “Nueva demanda contra el Alcalde de Pereira” (18 de agosto de 2017), disponible en: <http://www.eldiario.com.co/seccion/POL%C3%8DTICA/nueva-demanda-contra-el-alcalde-de-pereira1708.html>; El Tiempo, “Procuraduría pide confirmar pérdida de investidura a alcalde Gallo” (8 de febrero de 2018), disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/procuraduria-pide-que-se-confirme-perdida-de-investidura-a-alcalde-de-pereira-180294>.

¹² CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 210/17, 31 de diciembre de 2017, para. 265. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/AnexoRELE.pdf>.

¹³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Relatoría llama a investigar y determinar las circunstancias del asesinato de la periodista comunitaria Efigenia Vásquez”, comunicado de prensa de 30 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1080&IID=2>.

¹⁴ CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, para. 278 y siguientes.

últimos meses, sino que se habrían mantenido y repetido de forma constante, recrudeciendo recientemente hasta el punto de que el propuesto beneficiario presuntamente recibió un mensaje amenazante bajo la forma de un ultimátum. Entre tales amenazas, se habría hecho mención explícita a la posibilidad de una desaparición hasta en dos oportunidades y su desmembramiento (*vid. supra* para. 5 y 7). De la información aportada por el solicitante, la Comisión observa que se desprende también que los presuntos agresores tendrían conocimiento del domicilio y lugar del trabajo, sumándose lo anterior a una serie de presuntos seguimientos y hostigamientos que habrían ocurrido durante estos últimos meses.

16. Según el Estado, las autoridades competentes efectuaron una valoración de su situación de riesgo en enero de 2018, determinando que las medidas con que cuenta actualmente para su protección (*vid. supra* para. 9) serían eficaces e idóneas, bajo el argumento que los incidentes reportados a finales del año 2017 responderían a las mismas variables que en su día justificaron el esquema del propuesto beneficiario. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión nota que pese a la implementación del mencionado esquema y la revaloración que se habría realizado, se habrían presentado nuevos incidentes de riesgo, el último en marzo de 2018. Asimismo, la Comisión observa que el Estado no presentó el estudio de riesgo ni argumentó cómo se llegó a la determinación de efectividad o idoneidad del esquema de protección en la actualidad.

17. En relación con este aspecto, la Comisión nota que el solicitante ha alegado que el esquema indicado no resultaría efectivo para su situación debido a la recurrencia de los eventos de riesgo y que podría no ser idóneo en vista de la posibilidad de un ataque con armas de largo alcance, siendo que requeriría protección reforzada durante sus traslados frecuentes a través de varios municipios de la zona. La Comisión advierte en relación con este punto que el solicitante informó haber sido hostigado por parte de personas motorizadas y que sus propios escoltas, según los documentos contenidos en el expediente, firmaron un oficio dirigido al Director General de la UNP alertando sobre la necesidad de reforzar el esquema de protección.

18. La Comisión no cuenta con información sobre la respuesta a dicho oficio y observa a su vez que los presuntos responsables de las amenazas y hostigamientos no habrían sido sancionados, recordando la importancia de que se lleve a cabo una investigación efectiva a fin de mitigar la situación de riesgo.

19. En vista de todo lo anterior, si bien la Comisión reconoce los esfuerzos adoptados por el Estado de Colombia para la protección del propuesto beneficiario, estima que la situación de riesgo del propuesto beneficiario sería sostenida e incluso susceptible de recrudecerse en el tiempo, de tal forma que los derechos a la vida e integridad personal del propuesto beneficiario se encuentran *prima facie* en una situación de grave riesgo, resultando pertinente la adopción de medidas cautelares.

20. En relación con el requisito de urgencia, la Comisión considera que los elementos contenidos en la solicitud sugieren la posibilidad de que el propuesto beneficiario enfrente la materialización de un daño a sus derechos. Ello, debido a los indicios sobre la persistencia de la alegada situación de riesgo, el contenido y tenor de las últimas amenazas proferidas, y la continuidad tanto de las labores del propuesto beneficiario como de los procesos judiciales mencionados. Asimismo, la Comisión toma en cuenta el *modus operandi* seguido por los presuntos agresores, quienes disponiendo de los medios para trasladarse y seguir al propuesto beneficiario con relativa facilidad, poseyendo armas de fuego y conociendo la ubicación de su domicilio, podrían atentar de múltiples maneras en su contra.

21. En consecuencia, la Comisión entiende que es necesario que las autoridades aseguren la efectividad e idoneidad de las medidas de protección¹⁵. En este sentido, resulta pertinente que el Estado realice una evaluación de riesgo¹⁶ tomando en cuenta la situación particular del señor Silva Orrego y, entre otros, aspectos tales como: su calidad de periodista y presidente departamental de un partido político, los traslados a distintas partes del territorio que realizaría como resultado de sus labores, el conocimiento que tendrían los agresores sobre su persona y domicilio y la solicitud presentada por los escoltas para reforzar dicho esquema.

22. Asimismo, la Comisión recuerda que el Estado debe “[r]ealizar investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre [...] agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social”, de manera pronta y diligente¹⁷, resultando necesaria una adecuada coordinación entre las autoridades responsables de implementar las medidas de protección con aquellas encargadas de la investigación¹⁸.

23. Finalmente, en cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión considera que se encuentra cumplido, ya que la posible afectación a los derechos a la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad. La Comisión toma en cuenta asimismo el impacto que tendrían los eventos de riesgos narrados en el ejercicio de la libertad de expresión del propuesto beneficiario.

IV. BENEFICIARIOS

24. La Comisión declara que el beneficiario de la presente medida cautelar es el señor Daniel Silva Orrego, quien se encuentra debidamente identificado en el presente procedimiento.

V. DECISIÓN

25. La Comisión 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 a Colombia que:

- a) adopte las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida e integridad personal del señor Daniel Silva Orrego. En particular, asegurándose que las medidas de protección correspondientes sean eficaces e idóneas, conforme los estándares internacionales aplicables;
- b) adopte las medidas necesarias para garantizar que el señor Daniel Silva Orrego pueda seguir desempeñando sus labores como periodista sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o actos de violencia en el ejercicio de las mismas;

¹⁵ La Comisión recuerda que las medidas de protección para personas defensoras en riesgo deben ser adecuadas y efectivas debiendo ser, por su propia naturaleza, apropiadas para protegerlas y con la capacidad de producir el resultado para el cual han sido concebidas, de manera que el riesgo enfrentado cese. Asimismo, los Estados deben poner en marcha mecanismos que les permitan evaluar periódicamente si las medidas adoptadas están produciendo el resultado esperado, debiendo ser modificadas según la variación de la intensidad del riesgo. CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 207/17, 29 diciembre 2017, para. 284 y 286. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>.

¹⁶ En relación con este aspecto, la Comisión toma en cuenta que, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado pertinente requerir al Estado de Colombia realizar una evaluación de riesgo de los beneficiarios de medidas provisionales a efectos de supervisar la implementación de las medidas cautelares. Corte IDH, Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2014. Considerando 24.

¹⁷ CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia*, 31 de diciembre de 2013, para. 160.

¹⁸ CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia*, 31 de diciembre de 2013, para. 82.

- c) concierte las medidas a implementarse con el beneficiario y sus representantes; y
- d) informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución, teniendo el contexto en que se insertarían, y así evitar su repetición.

26. La Comisión solicita al Gobierno de Colombia que informe, 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.

27. La Comisión resalta 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 constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

28. La Comisión instruye a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que notifique la presente resolución al Estado de Colombia y al solicitante.

29. Aprobado el 5 de mayo de 2018 por: Margarete May Macaulay, Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Francisco José Eguiguren Praeli; Joel Hernández García; Antonia Urrejola Noguera; Flávia Piovesan, miembros de la CIDH.

Elizabeth Abi-Mershed
Secretaria Ejecutiva Adjunta