



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

INFORME N° 5/97

CASO 11.227

Sobre Admisibilidad

COLOMBIA*

12 de marzo de 1997

1. Los peticionarios en esta causa (REINICIAR y la Comisión Colombiana de Juristas), alegan que la República de Colombia (el "Estado" o el "Estado colombiano" o "Colombia") es responsable de haber violado derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la "Convención" o la "Convención Americana"), en relación con la persecución de miembros del partido político Unión Patriótica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la "Comisión") concluye que el caso es admisible.

I. ANTECEDENTES

A. Contexto

2. El 28 de mayo de 1985, la Unión Patriótica se constituyó en partido político como resultado de las negociaciones de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (las "FARC") y el Gobierno del Presidente Belisario Betancur Cuartas. En el curso de las negociaciones, las partes convinieron en establecer la Unión Patriótica como partido político con las garantías necesarias para que pudiera actuar en las mismas condiciones que los demás partidos políticos. Asimismo, el Gobierno manifestó que aseguraría la participación de los dirigentes de las FARC en las actividades políticas.

3. La Unión Patriótica no se concibió como partido político en el sentido estricto de la palabra sino que se percibió, más bien, como una alternativa política frente a la estructura tradicional del poder para contar con un medio que permitiera canalizar las diversas manifestaciones de protesta civil y popular y, asimismo, con un mecanismo político para la posible reasimilación de las FARC a la vida civil. Apenas fue creado, el partido recibió el respaldo inmediato de movimientos políticos izquierdistas y logró un importante y rápido éxito electoral en los comicios de 1986 y 1988.

B. Alegaciones de los peticionarios

4. Los peticionarios han alegado que desde la formación de la Unión Patriótica, sus miembros han sido víctimas de persecución sistemática que se ha manifestado en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, enjuiciamientos penales infundados, atentados y amenazas. Los peticionarios afirman que la persecución de los miembros de la Unión Patriótica constituye un intento de eliminar el partido como fuerza política por la vía de la violencia y la intimidación de sus miembros y dirigentes. Los peticionarios alegan que las acciones contra los miembros de la Unión Patriótica constituyen un acto de genocidio y de violación de los derechos humanos protegidos por la Convención.

5. Los peticionarios argumentan que, por varias razones, el Estado de Colombia es responsable de las violaciones de los derechos humanos de miembros de la Unión Patriótica. En primer lugar, afirman que agentes del Estado han participado en crímenes de los cuales han sido blanco miembros de la Unión Patriótica. En segundo lugar, sostienen que el Estado de Colombia no ha cumplido con su obligación de proteger los derechos humanos de los miembros de la Unión Patriótica al no haber procedido de la manera debida para prevenir, investigar y sancionar los delitos cometidos contra miembros de la Unión Patriótica.

C. Posición del Estado

6. El Estado ha argumentado que esta Comisión no debe admitir, para tomar su decisión, el reclamo de los peticionarios de que ha habido genocidio. El Estado ha procurado establecer, entre otras teorías, que los hechos presentados por los peticionarios no caracterizan el delito de genocidio porque no se encuadran dentro de la definición de ese tipo de violación.

7. Asimismo, el Estado ha argumentado que la reclamación de los peticionarios es inadmisibles porque no reúne los requisitos técnicos de admisibilidad enunciados en los artículos 46 y 47 de la Convención y en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (el "Reglamento de la Comisión"). El Estado también ha aducido que la causa no puede ser considerada admisible en la forma en que ha sido presentada porque no se ha establecido una conexión suficiente entre las víctimas y los hechos y su individualización no ha sido adecuada. Por otra parte, el Estado ha argumentado que la Comisión de los mismos no debe admitir la causa habida cuenta de que ésta ya analizó los hechos presentados en la petición en un informe general relacionado con la situación de los derechos humanos en Colombia. Por último, el Estado ha argumentado que la petición es inadmisibles porque no se ha cumplido con el requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.

II. PROCEDIMIENTOS ANTE LA COMISIÓN

8. El 23 de octubre de 1992, antes de recibir la petición oficial en este caso, la Comisión solicitó al Gobierno de Colombia, de conformidad con las disposiciones del artículo 29 de su Reglamento, que implementara medidas cautelares para proteger a algunos dirigentes del partido Unión Patriótica.

9. El 16 de diciembre de 1993 los peticionarios presentaron una petición oficial a la Comisión, la cual abrió el caso 11.227 el 16 de febrero de 1994 y envió las partes pertinentes de la petición al Gobierno de Colombia para que éste respondiera.

10. El 21 de diciembre de 1993 la Comisión volvió a solicitar en nombre de dirigentes del partido Unión Patriótica que el Gobierno de Colombia implementara medidas cautelares para protegerlos. El 2 de febrero de 1994 el Gobierno presentó su respuesta a la solicitud de medidas cautelares presentada por la Comisión.

11. El 6 de abril de 1994 los peticionarios presentaron antecedentes adicionales sobre el caso.

12. El 3 de junio de 1994 el Gobierno presentó a la Comisión su respuesta en el caso. El 5 de agosto de 1994 los peticionarios presentaron su contrarréplica, la cual fue enviada al Gobierno el 18 de agosto de 1994.

13. El 23 de septiembre de 1994 el Gobierno solicitó una prórroga del plazo para responder a la contrarréplica de los peticionarios, que fue otorgada por la Comisión el 27 de septiembre de 1994.

14. El 28 de noviembre de 1994 el Gobierno envió a la Comisión su respuesta a la contrarréplica de los peticionarios, quienes a su vez presentaron sus observaciones el 6 de enero de 1995.

15. El 17 de marzo de 1995 el Gobierno solicitó una prórroga para responder a las observaciones de los peticionarios del 6 de enero de 1995, que la Comisión le otorgó en carta del 21 de marzo de 1995. El 5 de abril de 1995 el Gobierno presentó su respuesta a las observaciones de los peticionarios y el 14 de junio de 1995 éstos presentaron sus comentarios a la contestación del Gobierno.

16. El 29 de marzo de 1995 los peticionarios enviaron información adicional a la Comisión, en la cual se procuró encarar cuestiones concretas relacionadas con la admisibilidad de peticiones que incluyen a un grupo de víctimas. El 2 de mayo de 1995 el Gobierno envió a la Comisión una nota de protesta relacionada con el hecho de que la prensa había dado a publicidad información sobre la comunicación de los peticionarios del 29 de marzo, que el Gobierno no había recibido. El 15 de mayo de 1995 la Comisión envió al Gobierno la comunicación de los peticionarios de fecha 29 de marzo, a la cual el Gobierno respondió el 21 de julio de 1995.

17. El 10 de diciembre de 1996 la Comisión recibió información adicional sobre el caso, que envió al Gobierno con fecha 19 de diciembre de 1996.

18. El 19 de diciembre de 1996 la Comisión envió notas a las partes indicando su decisión de ponerse a su disposición a los efectos de llegar a una solución amistosa y les concedió un plazo de 30 días para responder. El 24 de enero de 1997 los peticionarios respondieron indicando que estaban dispuestos a iniciar gestiones para ello, siempre y cuando el Gobierno conviniera en encarar varias cuestiones que consideraban fundamentales para poder concretar una solución de esa naturaleza. Con fecha 6 de febrero de 1997, la Comisión envió las partes pertinentes de la respuesta de los peticionarios al Gobierno.

19. El Gobierno pidió una prórroga para responder al ofrecimiento de la Comisión de ponerse a disposición de las partes para la búsqueda de una solución amistosa. Una prórroga de 30 días fue concedida por nota de la Comisión de fecha 5 de febrero de 1997.

20. En varias ocasiones la Comisión convocó audiencias sobre el caso, en cada una de las cuales comparecieron representantes del Gobierno y de los peticionarios para presentar argumentos sobre aspectos de hecho y de derecho relacionados con el caso.

III. ANÁLISIS DE LA ADMISIBILIDAD

A. Presentación de hechos para caracterizar la violación

21. Conforme a lo enunciado en el artículo 47(b) de la Convención, la Comisión podrá declarar inadmisibles toda petición que no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por la Convención. Los peticionarios alegan que se han llevado a cabo ejecuciones extrajudiciales, que ha habido desapariciones, intentos de asesinato, procesos judiciales falsos y que se han proferido amenazas contra los miembros de la Unión Patriótica, identificados como víctimas en este caso, a los efectos de tratar de eliminar el partido político. Los peticionarios solicitan a la Comisión que concluya que las acciones alegadas constituyen un delito de genocidio, interpretando la Convención Americana de conformidad con el derecho internacional consuetudinario y las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (la "Convención sobre Genocidio"). Proceden a afirmar que el delito de genocidio conlleva violaciones de artículos concretos de la Convención Americana.

22. La Convención sobre Genocidio, que codifica el derecho internacional consuetudinario en lo que se refiere al genocidio[1], define a ese delito de la manera siguiente:

cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un **grupo nacional, étnico, racial o religioso**, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otros grupos.[2]

23. Los peticionarios no han alegado hechos que tiendan a caracterizar a la Unión Patriótica como un "grupo nacional, étnico, racial o religioso"; han argumentado, en cambio, que los miembros de la Unión Patriótica han sido objeto de persecución por el solo hecho de estar afiliados a un grupo político. A pesar de que en algunas circunstancias[3] la afiliación política puede estar entrelazada con consideraciones de índole nacional, étnica o de identidad racial, los peticionarios no han aducido que en el caso de los miembros de la Unión Patriótica exista una situación de esa naturaleza.

24. La definición de genocidio de la Convención no incluye la persecución de grupos políticos, si bien fueron mencionados en la resolución original de la Asamblea General de las Naciones Unidas que llevó a la redacción de la Convención sobre Genocidio[4]. El texto final de la

Convención excluyó de manera explícita los asesinatos en masa de grupos políticos[5]. La definición de genocidio, incluso en su aplicación más reciente en foros como el Tribunal de Crímenes de Guerra de Yugoslavia, no se ha ampliado para incluir la persecución de grupos políticos[6].

25. Los hechos alegados por los peticionarios exponen una situación que comparte muchas características con el fenómeno del genocidio y se podría entender que sí lo constituyen, interpretando este término de conformidad con su uso corriente. Sin embargo, la Comisión ha llegado a la conclusión de que los hechos alegados por los peticionarios no caracterizan, como cuestión de derecho, que este caso se ajuste a la definición jurídica actual del delito de genocidio consignada en el derecho internacional. Por lo tanto, en el análisis de los méritos del caso, la Comisión no incluirá la alegación de genocidio.

26. No obstante, los peticionarios han presentado argumentos que procuran establecer una práctica de asesinatos políticos en masa y la persecución extrema de los miembros de la Unión Patriótica con la intención de eliminar físicamente al partido y de diluir su fuerza política. Los peticionarios anexaron a su petición una lista de 1.163 miembros de la Unión Patriótica que fueron ejecutados extrajudicialmente entre 1985 y 1993. Presentaron, asimismo, una lista de 123 personas que fueron desaparecidas por la fuerza, otra de 43 personas que sobrevivieron atentados de asesinato y una de 225 personas que recibieron amenazas durante el mismo período. Los peticionarios han continuado entregando listas con los nombres de varios miembros de la Unión Patriótica que han sido asesinados cada año. En la audiencia ante la Comisión celebrada en octubre de 1996, los peticionarios presentaron información que indica que en el período transcurrido entre enero y septiembre de 1996 se produjo, cada dos días, el asesinato de un activista de la Unión Patriótica.

27. Asimismo, los peticionarios presentaron como anexo de la petición original una decisión de la Corte Constitucional de Colombia que hacía referencia a la eliminación progresiva de la Unión Patriótica. La decisión de la Corte también señala que sólo el número de muertes y desapariciones de sus militantes y simpatizantes [del partido] durante los años 1985 a 1992 ...muestran de manera fehaciente la dimensión objetiva de la persecución política desatada contra dicho partido.[7]

28. En la petición presentada a la Comisión, los peticionarios también incluyeron el Informe del Defensor del Pueblo colombiano sobre casos de homicidio de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza, Paz y Libertad ("Informe del Defensor")[8]. El informe también constituye una evidencia que caracteriza la persecución política de los miembros de la Unión Patriótica. En el Informe del Defensor se verificó que en el período transcurrido entre 1985 y 1992 se cometieron más de 700 homicidios de los cuales fueron víctimas miembros de la Unión Patriótica. El anexo del Informe del Defensor contiene numerosos recortes de prensa que se refieren a masacres concretas y otros actos de violencia contra miembros de la Unión Patriótica.

29. El Informe del Defensor también define más específicamente algunas de las características de la violencia contra los miembros de la Unión Patriótica, definiendo así el perfil del esquema de persecución. Por ejemplo, en el informe se concluye que la mayor parte de las violaciones de los derechos humanos de ese grupo tuvieron lugar en las zonas en que la Unión Patriótica ha logrado el mayor respaldo electoral[9]. El Informe también señala que la violencia contra la Unión Patriótica se dirige especialmente a los miembros del partido que han sido elegidos para desempeñar cargos públicos[10]. Concluye, asimismo, que la mayoría de las acciones violentas ocurrieron durante períodos de actividad electoral[11].

30. Los peticionarios también han presentado a la Comisión otra información tendiente a probar que agentes del Gobierno colombiano fueron los responsables de acciones persecutorias contra el partido y que el Estado de Colombia ha tolerado esa práctica de utilizar la persecución política en el caso de miembros de la Unión Patriótica.

31. Los peticionarios no han argumentado en momento alguno que exista una política del Estado colombiano que favorezca acciones persecutorias y la exterminación de la Unión Patriótica. No obstante, los peticionarios han alegado que miembros de las fuerzas armadas colombianas han cometido algunos de los actos de persecución contra los miembros de la Unión Patriótica. Los peticionarios indicaron en las listas de miembros de la Unión Patriótica que han sido

víctimas de persecución que fueron incluidas con la petición original, quiénes son los presuntos responsables de cada uno de los actos violentos. En parte de esos casos los peticionarios han alegado que los abusos fueron cometidos por miembros de las fuerzas policiales y militares. Según la información presentada por los peticionarios en su petición, entidades del Estado colombiano también han descubierto indicios de la participación de funcionarios del Estado en algunas de las acciones violentas contra la Unión Patriótica. En algunos casos se iniciaron procedimientos disciplinarios contra funcionarios del Estado[12].

32. Los peticionarios también expusieron hechos para demostrar que el Estado de Colombia tolera las acciones cometidas por sus agentes y otros al no proceder a la investigación adecuada de los delitos perpetrados contra los miembros de la Unión Patriótica y su sanción. Los peticionarios manifestaron en su petición que prácticamente no se han impuesto sanciones en los 1.163 casos de ejecución extrajudicial que citan como ocurridos entre 1985 y 1993. De manera similar, el Informe del Defensor concluyó que de los 717 casos de ejecuciones extrajudiciales verificados, sólo diez habían sido resueltos en juzgados penales y que en seis de ellos se habían pronunciado sentencias absolutorias[13]. En lo que se refiere a la falta de resultados en los procedimientos, el Informe del Defensor continúa señalando que, en el momento de su redacción, más del 40% de los casos habían estado bajo investigación durante más de cuatro años.[14]

33. El Informe del Defensor concluyó que "no se han otorgado a esta fuerza política [la Unión Patriótica] y a sus dirigentes las garantías y seguridades indispensables para desarrollar su acción proselitista[15] en forma idéntica a las demás agrupaciones políticas. Se concluye más adelante en el informe que "es evidente que el peso de la ley no ha caído sobre los ciudadanos o autoridades que han conculcado sus derechos fundamentales y desconocido sus garantías".[16]

34. La información suministrada por los peticionarios también tiende a establecer que el Estado de Colombia ha tolerado la práctica de persecución contra la Unión Patriótica al no tomar medidas para prevenirla. Primero, la omisión alegada de investigar y sancionar debidamente las acciones contra la Unión Patriótica implica que no se han prevenido de manera eficaz las violaciones de los derechos humanos de sus miembros. La impunidad resultante de esa omisión crea una situación propicia para la comisión de abusos adicionales. La Corte así lo ha establecido en varios casos de medidas provisionales en los cuales ordenó la aplicación de medidas eficaces de investigación y sanción "como elemento esencial del deber de protección[17].

35. Los peticionarios también han alegado que el Gobierno omitió tomar otras medidas eficaces para prevenir la persecución de la Unión Patriótica. La información facilitada por los peticionarios tiende a establecer que en ciertos casos el Estado de Colombia tenía conocimiento de las amenazas pero no tomó las precauciones apropiadas para prevenir la consumación de actos contra la Unión Patriótica. El Informe del Defensor concluyó que algunos casos de masacres que fueron analizados se caracterizaron por la ausencia de garantías antes de la violencia, a pesar de advertencias anteriores sobre el peligro[18]. En los casos de violencia cometida por organizaciones paramilitares, el Informe del Defensor concluyó que en algunas ocasiones "las fuerzas armadas o la policía no hacen presencia en el momento de los atropellos de grupos paramilitares ni los enfrentan"[19].

36. Por lo tanto, la Comisión concluye que los peticionarios han presentado hechos e información que tiende a caracterizar una pauta de persecución política contra la Unión Patriótica y su práctica, con el objetivo de exterminar el grupo y la tolerancia de esa práctica por parte del Estado de Colombia. En el caso Velásquez Rodríguez, la Corte estableció jurisprudencia importante con respecto a los criterios de valoración de los reclamos por violaciones de derechos humanos fundamentados en una pauta o práctica a la luz de las disposiciones de la Convención. La Corte opinó que si se puede demostrar que existió una práctica gubernamental de violaciones graves a los derechos humanos llevada a cabo por el gobierno o al menos tolerada por él, y si la violación alegada en un caso concreto se puede vincular con ella, se determinará que hubo violación en el caso en cuestión.[20]

37. Los peticionarios han presentado listas de personas concretas que presuntamente han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, atentados de asesinato y amenazas como resultado de la persecución a los miembros de la Unión Patriótica. Los peticionarios han facilitado una certificación que indica que cada una de las víctimas estaba asociada a la Unión Patriótica.

38. Por lo tanto, la Comisión debe determinar si se ha establecido una pauta y práctica de persecución de los miembros de la Unión Patriótica con la participación o al menos con la tolerancia del Estado colombiano, a la cual estarían vinculadas las víctimas. De ser así, se determinará que hubo violaciones individuales en el caso de las víctimas mencionadas en la lista, lo cual constituiría la conculcación de los siguientes derechos consagrados en la Convención: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3), el derecho a la vida (artículo 4), el derecho a la integridad personal (artículo 5), el derecho a la libertad personal (artículo 7), el derecho a la libertad de asociación (artículo 16), los derechos políticos (artículo 23), el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial (artículos 8 y 25). Por lo tanto, la petición es admisible de conformidad con el artículo 47(b) de la Convención, con fundamento en que los peticionarios han expuesto hechos que caractericen una violación múltiple de la Convención.

B. Conexión entre hechos y víctimas

39. El Estado ha argumentado que el caso es inadmisibile en la forma en que ha sido presentado porque no logra establecer una conexión suficiente entre las presuntas violaciones de los derechos de varias personas que permita el trámite conjunto ante la Comisión y que ésta se pronuncie al unísono. El Estado argumenta que el caso entraña "la suma de numerosas comunicaciones individuales sin una conexión necesaria".[21]

40. El Reglamento de la Comisión establece que "[l]a petición que exponga hechos distintos, que se refiera a más de una persona y que podría constituir diversas violaciones sin conexión en el tiempo y el espacio, será desglosada y tramitada en expedientes separados".[22] La Comisión no ha interpretado que esta disposición exija que los hechos, las víctimas y las violaciones presentadas en una petición deban coincidir estrictamente en tiempo y lugar, para que puedan ser tramitadas como un solo caso.

41. Más bien, la Comisión ha tramitado casos individuales relacionados con numerosas víctimas que han alegado violaciones de derechos humanos ocurridas en momentos y lugares diferentes, siempre y cuando ellas sostengan que las violaciones han tenido origen en el mismo trato. De ello se infiere que la Comisión puede tramitar como un caso único las reclamaciones de varias víctimas que aleguen violaciones resultantes de la aplicación de normas legales o de un esquema o práctica a cada una de ellas, independientemente del momento o el lugar en que hayan sido sometidas a un trato similar. La Comisión no sólo ha rehusado separar la tramitación de esos casos sino que, además, ha acumulado casos separados que reúnen esas características para tramitarlos como un caso único.[23]

42. Habida cuenta de que los peticionarios han presentado hechos para caracterizar que las víctimas en este caso se han visto sujetas a violaciones como parte de un presunto esquema o práctica de persecución política contra los miembros de la Unión Patriótica, existe un vínculo necesario entre las diversas personas y hechos identificados que permite el trámite en conjunto. En virtud de ello el caso es admisible en su presentación actual.

C. Individualización de las víctimas

43. Por otra parte, el Estado ha argumentado que el caso no es admisible en la forma en que ha sido presentado porque está relacionado con un fenómeno amplio que por ende es de una generalidad excesiva. El Estado afirma que la Comisión no tiene jurisdicción para encarar "denuncias genéricas" y que más bien puede examinar casos que han sido "debidamente individualizados".[24]

44. Para respaldar este argumento el Estado cita en primer lugar los requisitos formales enunciados en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión en cuyo inciso (b) se dispone que una petición presentada a la Comisión deberá incluir:

una relación del hecho o situación que se denuncia, especificando el lugar y fecha de las violaciones alegadas, y si es posible, el nombre de las víctimas de las mismas, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada.

45. Las listas de víctimas presentadas por los peticionarios en este caso incluyen los nombres de cada una de ellas y la fecha y lugar en que se infringieron los derechos humanos de la presunta víctima, así como una indicación del grupo que se presume responsable de la acción cometida. Por lo tanto, los peticionarios suministraron información que es adecuada para satisfacer los requisitos técnicos enunciados en el artículo 32(b) del Reglamento de la Comisión. La Comisión envió esta información al Gobierno en la forma en que fue presentada por los peticionarios.

46. A continuación el Estado argumenta que la Comisión debe negar la admisibilidad del caso por su naturaleza "colectiva" y para ello se fundamenta en un precedente establecido por la Comisión con respecto a una serie de reclamaciones que recibió por graves violaciones de los derechos de activistas sindicales de Colombia. Los reclamos de los activistas sindicales aparentemente fueron presentados a la Comisión, en una forma similar a la que han utilizado los peticionarios en el presente caso.

47. La Comisión determinó que no debería tramitar las reclamaciones de los activistas sindicales como un caso único por medio del mecanismo de petición individual porque, en su opinión, el grupo de casos rebasaba la esfera de acción de ese mecanismo. Por lo tanto, la Comisión se limitó a presentar información y sus observaciones con respecto a esos casos en el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia[25].

48. No obstante, la Comisión no concluyó que las reclamaciones no podían tramitarse en forma individual con fundamento en el hecho de que la petición era general o colectiva. Más bien, en ese momento la Comisión consideró que el gran número de víctimas y reclamaciones implicaba que era poco adecuada la tramitación de la petición como un caso único en el marco del sistema de peticiones individuales. A pesar de ello, y como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión tiene jurisdicción para considerar varias reclamaciones individuales como un caso único, derecho que ha ejercido, siempre y cuando las reclamaciones estén debidamente vinculadas. No existe ninguna disposición de la Convención, o del Estatuto o Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que limite el número de reclamaciones o de víctimas que puedan considerarse de esa manera.

49. La Comisión optó por publicar en el informe especial sobre Colombia sus observaciones relacionadas con las reclamaciones por violaciones de los derechos de activistas sindicales, basándose para ello en la consideración de la alternativa que, en su opinión, sería más favorable para la protección de los derechos humanos consagrados en la Convención. Conforme a las disposiciones del artículo 41 de la Convención, la Comisión tiene varias funciones y atribuciones y decide utilizar una, o más de una, dependiendo de la situación en cuestión y teniendo siempre presente la función general de la Comisión de promover el respeto y la defensa de los derechos humanos.[26] Entre las funciones y atribuciones enunciadas en el artículo 41 figura la facultad de tramitar peticiones individuales y de preparar los estudios o informes que considere aconsejables.

50. La Comisión, tomando en cuenta la naturaleza de la serie de reclamaciones sobre violaciones de los derechos de miembros sindicales y el hecho de que recibió la queja en ocasión de una visita a Colombia, decidió publicar la información en el informe especial sobre el país que resultó de la visita en lugar de tramitar el caso por la vía del mecanismo de petición individual. Esta decisión no constituye un precedente que impida la tramitación de la causa actual por conducto del sistema de petición individual.

D. Agotamiento de los recursos internos y del plazo para la presentación de una petición a la Comisión

51. El Estado ha argumentado que el caso actual es inadmisibile conforme a lo dispuesto en el artículo 46(1)(a) de la Convención porque no se ha cumplido con el requisito de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. El Estado asimismo arguye que el caso es inadmisibile según lo consignado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, porque la petición no fue presentada a la Comisión dentro del plazo establecido.

52. Con respecto al agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, el Gobierno reitera su argumento de que en este caso la petición no reúne los requisitos formales de admisibilidad, habida cuenta de que no especifica de manera adecuada los detalles de las

presuntas violaciones individuales. Como consecuencia, el Gobierno afirma que no se puede establecer el cumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. Por lo tanto, según el Gobierno, la petición no incluye información que indique si se han agotado los recursos de jurisdicción interna o si ha sido imposible hacerlo, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 32(d) del Reglamento de la Comisión.

53. Como indicó anteriormente la Comisión, los peticionarios presentaron listas de las presuntas violaciones con los detalles necesarios, incluidos los nombres de las víctimas y la fecha y lugar en que tuvo lugar cada violación. La Comisión envió dicha información al Gobierno quien, por lo tanto, tiene en su poder datos que le permitirían determinar en qué etapa se encuentran los procedimientos internos que se han iniciado. De hecho, el Informe del Defensor incluyó información sobre los procedimientos que se han iniciado en varios casos individuales.

54. Lo que es aún más importante, la petición y otros escritos presentados por los peticionarios contienen información importante sobre la ineficacia general de los recursos internos cuando se trata de encarar delitos perpetrados contra la Unión Patriótica. Esta información es de suma importancia para orientar la decisión de la Comisión en lo que se refiere al agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, sin referencia a los intentos individuales de agotarlos. Por lo tanto, se ha cumplido con los requisitos formales de admisibilidad y la Comisión concluye que el Gobierno no fue colocado en una situación de desventaja procesal al argumentarse la cuestión del agotamiento de los recursos de jurisdicción interna.

55. El Estado argumenta, como elemento sustantivo, que en este caso no se han agotado los recursos de jurisdicción interna aplicables y que no se ha establecido una excepción al requisito de agotamiento. Conforme al artículo 46(1)(a) de la Convención, la Comisión no puede declarar admisible un caso a no ser "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". En el artículo 46(2) se consignan varias excepciones al requisito de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna cuando, como cuestión de hecho o derecho, no existan recursos eficaces, o cuando no se haya permitido el acceso a los recursos o haya habido un retardo en la decisión sobre los mismos. La jurisprudencia de la Corte ha determinado que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad".[27]

56. El Estado afirma que el sistema judicial en lo penal dispone de recursos adecuados para las violaciones que alegan los peticionarios. Por ejemplo, el Gobierno hace notar que el Código Penal de Colombia considera al homicidio como un delito penal y dispone sanciones mayores en los casos de homicidio de funcionarios públicos, políticos y candidatos en las elecciones.[28]

57. Los peticionarios han argumentado que el Gobierno no ha descargado su responsabilidad de demostrar que existen recursos internos adecuados y efectivos para encarar la persecución de la Unión Patriótica y que esos recursos no han sido agotados. Por lo tanto, argumentan que corresponde una excepción del requisito de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna y que, por ende, no era necesario que las víctimas que figuran en la lista demostraran que han intentado agotarlos.

58. En primer lugar, los peticionarios aseveran que no existen recursos adecuados de jurisdicción interna porque en la legislación colombiana no se establece el delito de genocidio y argumentan que no existe un recurso interno para ese delito que, según alegan, constituye el objeto de este caso.

59. La Comisión ha concluido que los hechos y violaciones alegados en este caso no constituyen, como cuestión de derecho, un delito de genocidio. Por lo tanto, el hecho de que la ley colombiana no considere al genocidio como un delito penal no implica la no existencia de un recurso interno para encarar las violaciones que constituyen el motivo de este caso.

60. No obstante, los peticionarios presentaron información adicional para establecer la ineficacia de los recursos de jurisdicción interna y la consecuente aplicación de una excepción al requisito de agotamiento. Como se ha indicado anteriormente, los peticionarios incluyeron pruebas con la petición que indican que en la fecha en que se presentó la petición, se habían

resuelto únicamente diez procedimientos penales relacionados con la violencia contra la Unidad Patriótica y que prácticamente ninguno había dado lugar a la sanción de los responsables[29]. En ninguna ocasión el Gobierno ha alegado la inexactitud de esta información. Durante la tramitación de este caso los peticionarios han continuado presentando a la Comisión listas adicionales de miembros de la Unión Patriótica que han sido ejecutados extrajudicialmente o que han sido víctimas de otro tipo de persecución. Hasta ahora el Gobierno no ha entregado información sobre el éxito de la investigación o el enjuiciamiento de los incidentes graves de persecución contra los miembros de la Unión Patriótica.[30]

61. La Corte ha manifestado con claridad que "el mero hecho de que un recurso interno no produzca un resultado favorable al reclamante no demuestra, por sí solo, la inexistencia...de recursos internos eficaces".[31] No obstante, surge también de la jurisprudencia de la Corte que, cuando un gobierno se ve enfrentado a la alegación de que se han producido numerosas violaciones y hay indicaciones contundentes de que dichas violaciones caen dentro de una pauta de persecución política, puede inferirse que el recurso doméstico es ineficaz si no se ha tenido un porcentaje mínimo de éxito[32]. El hecho de que el Gobierno de Colombia no haya podido culminar con éxito los procedimientos penales de casos relacionados con la Unión Patriótica indica la ineficacia del recurso disponible en el sistema judicial penal del país.

62. Otra evidencia que consta en el expediente corrobora la ineficacia de los procedimientos penales internos como recurso en el caso de la persecución de miembros de la Unión Patriótica. En una audiencia ante la Comisión celebrada el 8 de octubre de 1996, el Director General de la Fiscalía, doctor Armando Sarmiento Mantilla, presentó su testimonio sobre las investigaciones criminales que se realizaron con respecto a la persecución de los miembros de la Unión Patriótica. Manifestó que la Oficina del Fiscal no estaba facultada para investigar los delitos contra los miembros de la Unión Patriótica, como grupo, porque los hechos ocurrieron en distintos departamentos de Colombia y fueron cometidos por distintos actores. Declaró que la falta de vinculación entre los casos impedía la realización de una investigación conjunta. La incapacidad o negativa de la Oficina del Fiscal de investigar los casos de manera sistemática, a pesar de que la evidencia indica una tendencia de persecución, necesariamente entorpece la eficacia del recurso para iniciar un juicio penal en esta causa.

63. La Corte ha determinado que no es necesario acudir a recursos internos cuando existen de derecho pero no de hecho, como lo demuestra una pauta de ineffectividad de dichos recursos[33]. Los peticionarios han presentado evidencia sustancial que establece una excepción al agotamiento en razón de una pauta de ineficacia de los recursos internos en los casos de violaciones contra los miembros de la Unión Patriótica. El Gobierno ha tenido la oportunidad de refutar la evidencia y no lo ha hecho. El Gobierno no ha presentado pruebas que demuestren la eficacia de los recursos internos legalmente disponibles.

64. La Corte ha establecido que, en esas circunstancias, se puede rechazar la excepción de un Estado sobre inadmisibilidad por el no agotamiento de los recursos internos[34]. Por lo tanto, la Comisión no acepta la excepción del Estado sobre inadmisibilidad fundada en el no agotamiento de los recursos internos. La Comisión se reserva expresamente su decisión sobre aspectos sustantivos relacionados con recursos judiciales, que podrá guiarse por evidencia posterior que se presente al respecto durante el análisis de los méritos de esta causa.

65. Habida cuenta de que no se han agotado los recursos internos, no se aplica el requisito enunciado en el artículo 46 (1)(b) de la Convención de que la petición sea presentada en un plazo de seis meses, a partir de la fecha de notificación de la decisión definitiva. Por lo tanto, la Comisión rechaza el argumento del Estado de que la petición no cumple con los requisitos técnicos de admisibilidad, porque no incluye información que permita tomar una determinación sobre el plazo de seis meses.

66. La disposición sobre plazos que se aplica en este caso está consignada en el artículo 38(2) del Reglamento de la Comisión, que establece que "...el plazo para la presentación de una petición a la Comisión será un período de tiempo razonable...a partir de la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos".

67. La petición original en este caso se refería a presuntas violaciones de los derechos de miembros de la Unión Patriótica que ocurrieron entre 1985 y 1993. La petición se presentó el

16 de diciembre de 1993. La Comisión opina que la petición se presentó en un plazo razonable posterior a la perpetración de las presuntas violaciones, habida cuenta de que todas ellas están supuestamente vinculadas por una pauta o práctica de persecución contra los miembros de la Unión Patriótica.

E. Referencia anterior a las violaciones alegadas en el presente caso

68. El Estado ha argumentado que la Comisión debe declarar la inadmisibilidad de este caso porque ya ha encarado alegaciones relacionadas con la persecución política de miembros de la Unión Patriótica. En su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, la Comisión presentó la información que había recibido sobre los asesinatos sistemáticos de miembros de la Unión Patriótica.[35]

69. Ni la Convención ni el Reglamento de la Comisión requieren que la Comisión declare la inadmisibilidad de un caso porque el objeto del caso se haya planteado anteriormente en un informe general. De hecho, el Reglamento de la Comisión, artículo 19(2)(b) establece, en lo pertinente, que miembros de la Comisión no podrán discutir o decidir un asunto sometido a la consideración de la Comisión sólo "si previamente hubiesen participado, a cualquier título, en alguna decisión sobre los mismos hechos" (énfasis agregado). La discusión de hechos específicos en un informe general sobre un país no constituye una "decisión" sobre dichos hechos, como sí lo constituiría un informe final sobre una petición individual, en la cual se han denunciado los mismos o similares hechos.

70. El artículo 41 de la Convención otorga a la Comisión la atribución de:

...

c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.

...

f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 a 51 de esta Convención.

Esas dos atribuciones de la Comisión se otorgan y ejecutan de manera independiente. El hecho de que la Comisión invoque una de esas atribuciones no debe impedir, y no impide, la utilización de la otra.

71. El Estado parecería querer sugerir que la inclusión de la información sobre la Unión Patriótica en el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia fue inapropiada, porque la Comisión no utilizó el procedimiento para la presentación de peticiones individuales consignado en la Convención y en el Reglamento de la Comisión[36]. Dado que la atribución de la Comisión de preparar informes generales es independiente de su función de tramitar peticiones individuales, no es necesario aplicar los procedimientos para la tramitación de peticiones individuales en la preparación de los informes generales. De todos modos, la existencia de una falla de procedimiento en la preparación del informe general afectaría únicamente la validez de ese documento y no la admisibilidad del caso actual en el marco del sistema de peticiones individuales.

72. La tramitación de un caso con arreglo al procedimiento de petición individual es más estructurada que la preparación de un informe general, que cumple un papel informativo en vez de adjudicatorio. La tramitación de una petición individual exige que la Comisión siga los procedimientos enunciados en los artículos 44 al 51 de la Convención. La Comisión debe realizar un análisis exhaustivo del caso a los efectos de llegar a conclusiones de hecho y de derecho, conforme a las disposiciones de los artículos 50 y 51 de la Convención.

73. Por lo tanto, la Comisión incluyó conclusiones generales en el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia relacionadas con la información que había recibido sobre la Unión Patriótica. De manera independiente, y de conformidad con el

sistema de petición individual, consideró en detalle los aspectos de derecho pertinentes y la evidencia presentada a los efectos de redactar este informe sobre admisibilidad. Como resultado de ello, las conclusiones de la Comisión en este informe difieren ligeramente de la información general presentada en el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Por ejemplo, en el informe general la Comisión indicó que la información que había recibido sugería que se estaba cometiendo genocidio contra la Unión Patriótica. Una vez realizado el análisis legal, la Comisión ha concluido que la información recibida durante el trámite de la petición individual no tiende a caracterizar el delito de genocidio como cuestión de derecho. Por lo tanto, no puede afirmarse que la información sobre la Unión Patriótica que se incluyó en el informe general sobre el país haya prejuzgado en lo que se refiere a las decisiones que habrá de tomar la Comisión en el caso de conformidad con la tramitación de esta petición individual.

74. Por otra parte, la Comisión es de la opinión de que debe estar en condiciones de incluir información sobre situaciones concretas de derechos humanos en los informes generales relacionados con los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La Comisión debe poder incluir información aunque esté relacionada con un caso ya abierto o con uno que podría presentarse en el marco del sistema de peticiones individuales. De otro modo, se vería obligada a excluir de sus informes generales sobre los países la consideración de segmentos enteros del panorama de los derechos humanos en esos países.

75. En la causa actual, la Comisión publicó su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia antes de haber recibido la petición que activó la tramitación del caso en el marco del sistema de peticiones individuales. La Comisión no podía omitir en su informe la información que había recibido relacionada con alegaciones de grave persecución política y violencia contra la Unión Patriótica con fundamento en el hecho de que se podría presentar posteriormente una petición. Tampoco se puede inferir que la inclusión de ese material conlleve la decisión de no considerar la situación más adelante en el marco del sistema de peticiones individuales.

76. Por último, la Comisión desea señalar que ha admitido y resuelto casos presentados por la vía del sistema de peticiones individuales y que a la vez ha decidido incluir información sobre los temas de los casos en sus informes generales^[37]. La falta de objeción ha convertido a estas decisiones repetidas de la Comisión en una práctica aceptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La Corte también ha indicado que la Comisión puede publicar en sus informes generales información sobre la situación de los derechos humanos y a la vez decidir, o elevar a la Corte, un caso individual que esté relacionado con la misma situación^[38]. La Comisión no acepta la excepción del Estado sobre inadmisibilidad fundada en el hecho de que la Comisión ha hecho un análisis previo del caso.

En virtud de lo anterior,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

77. Declarar la admisibilidad del presente caso.

78. Enviar este informe sobre admisibilidad al Estado de Colombia y a los peticionarios.

79. Continuar el análisis de las cuestiones pertinentes que se han definido en este informe, a los efectos de resolver los méritos del caso.

80. Publicar este informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

* El Comisionado doctor Alvaro Tirado Mejía, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la votación de este caso, conforme al artículo 19 del Reglamento de la Comisión.

[1] Véanse, Reservas a la Convención sobre Genocidio, 1951 CIJ Rep. 15 (Opinión Consultiva del 28 de mayo); Restatement of the Law Third, Restatement of the Foreign Relations Law of the United States.

[2] Abierta a la firma el 9 de diciembre de 1948, 78 UNTS 277 (énfasis agregado).

El Estado de Colombia ha ratificado la Convención sobre Genocidio y está obligado a cumplir con sus disposiciones. La Comisión está facultada para interpretar la Convención Americana a la luz de la Convención sobre Genocidio y el derecho internacional reconocido.

El artículo 29(b) de la Convención estipula que no podrá interpretarse que sus disposiciones "limita[n] el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados". La Corte ha observado de manera favorable que la Comisión ha interpretado que esta disposición le otorga competencia para invocar otros tratados además de la Convención Americana "con prescindencia de su carácter bilateral o multilateral, o de que se hayan adoptado o no dentro del marco o bajo los auspicios del Sistema interamericano". Corte I.D.H., "Otros Tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párrafos 43 y 44.

[3] Véase Leo Kuper, *Genocide and Mass Killings: Illusions and Reality in The Right to Life in International Law* (B.G. Ramcharan ed., 1985) en 118.

[4] Resolución 96(1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

[5] Véase Estudio sobre la prevención y la sanción del delito de genocidio, preparado por el señor Nicodeme Ruhashyankiko, Relator Especial de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías, Naciones Unidas, documento E/CN.4/Sub.2/416 (1978) en 21; Leo Kuper, *supra* 4, en 118.

[6] Véase, Informe del Secretario General sobre aspectos relacionados con el establecimiento de un tribunal internacional para el enjuiciamiento de personas responsables de haber cometido graves infracciones a las normas humanitarias internacionales en el territorio de la antigua Yugoslavia, artículos 4, 32 I.L.M. 1163 (1993) (en el que se define al delito de genocidio como las acciones de persecución perpetradas "con la intención de destruir, total o en parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso").

[7] Decisión de la Corte Constitucional de Colombia, Acción de Tutela No. T-439, 2 de julio de 1992 (decisión en un recurso de tutela presentado por un miembro de la Unión Patriótica - Luis Humberto Rolón Maldonado).

[8] La Corte Constitucional ordenó la preparación de este informe, en su Decisión No. T-439 del 2 de julio de 1992.

[9] Informe sobre casos de homicidio de miembros de los partidos Unión Patriótica y Esperanza, Paz y Libertad preparado por el Defensor del Pueblo colombiano (en adelante "Informe del Defensor") en 39.

[10] Id. en 38.

[11] Id. en 109-110.

[12] Id. en 70.

[13] Id. en 43, 70.

[14] Id. en 71.

[15] Id. en 43.

[16] Id.

[17] Caso Serech y Saquic, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de junio de 1996; Caso Vogt, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 27 de junio de 1996.

[18] Informe del Defensor, en 127.

[19] Id. en 28.

[20] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 126.

[21] Respuesta del Gobierno de fecha 5 de abril de 1995.

[22] Artículo 40 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[23] Véase v.gr., Informe No. 24/82 (Chile), 8 de marzo de 1982, Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos 1981-1982, OEA/Ser.L/V/II.547, Doc. 6, rev. 1, 20 de septiembre de 1982 (sobre violación de los derechos humanos de 50 personas que fueron deportadas de Chile con arreglo a leyes extraordinarias de emergencia).

[24] Respuesta del Gobierno del 3 de junio de 1994; Respuesta del Gobierno del 28 de noviembre de 1994.

[25] OEA/Ser.L/V/II.84, Doc. 39 rev., 14 de octubre de 1993 en 202 (en adelante "Segundo Informe sobre Colombia").

[26] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Responsabilidad internacional por la expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, párrafo 43.

[27] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párrafo 88 (subrayado agregado).

[28] Véase, v.gr., Respuesta del Gobierno del 3 de junio de 1994.

[29] Véase Informe del Defensor en 43, 70.

[30] A este respecto, es necesario tener en cuenta que en los delitos de acción pública, el Estado tiene la obligación indelegable y no derogable de perseguir los delitos, es decir, de preservar el orden público y de garantizar el derecho a la justicia. En estos casos, en consecuencia, no es válido exigirle a la víctima o a sus familiares el agotamiento de los recursos internos. En efecto, al Estado, por intermedio de sus órganos fiscales y judiciales, corresponde activar la ley penal promoviendo e impulsando las etapas procesales hasta su conclusión.

[31] Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 67.

[32] Véase id., párrafos 76 y 77.

[33] Véase id., párrafos 66, 68 y 76 al 79.

[34] Véase id., párrafos 68 y 76 al 81.

[35] Segundo Informe sobre Colombia, en 162.

[36] Véase Respuesta del Gobierno del 3 de junio de 1994.

[37] Los siguientes son unos pocos ejemplos. La Comisión informó en general sobre el caso Myrna Mack de Guatemala antes de declarar la admisibilidad del caso conforme al sistema de petición individual y, de manera similar, informó sobre el caso relacionado con la masacre en las fincas de Honduras y La Negra de Colombia antes de decidir y publicar su decisión final conforme al sistema de peticiones individuales. Véanse, Informe 10/96, Caso 10.636 (Guatemala) (informe sobre admisibilidad), Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, OEA/Ser.L/V/II.91, doc. 7 rev., 28 de febrero de 1996; Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 16 rev., 1 de junio de 1993, en 22; Informe 2/94, Caso 10.912 (Colombia), Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 9 rev., 11 de febrero de 1994; Segundo Informe sobre Colombia, en 143.

[38] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares, Sentencia del 4 de diciembre de 1991. Serie C No. 12, párrafo 33.