

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 143
1 junio 2020
Original: español

INFORME No. 133/20
PETICIÓN 1468-08
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MARÍA REGINA OCAMPO LOAIZA Y OTRO
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 1 de junio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 133/20. Petición 1468-08. Admisibilidad. María Regina Ocampo Loaiza y otros. Colombia. 1 de junio de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Oscar Darío Villegas Posada
Presunta víctima:	María Regina Ocampo Loaiza y otros
Estado denunciado:	Colombia
Derechos invocados:	No especifica artículos pero invoca de manera general violaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	7 de noviembre de 2008
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	9 de julio de 2012, 18 de marzo de 2013, 3 de noviembre de 2014, 19 de junio de 2015
Notificación de la petición al Estado:	25 de abril de 2017
Primera respuesta del Estado:	31 de marzo de 2017
Observaciones adicionales del Estado:	12 de septiembre de 2018
Advertencia sobre posible archivo:	12 de noviembre de 2018
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	25 octubre de 2019

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento realizado el 31 de julio de 1973)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	4 (vida), 5 (integridad), 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en concordancia con el artículo 1 (obligación de respetar los derechos) del mismo instrumento.
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección IV
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección IV

V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario denuncia la falta de reparación para María Regina Ocampo Loaiza y otros familiares de Martín Emilio y Héctor Gabriel Zapata Álvarez (en adelante “los hermanos Zapata Álvarez”), que fueron secuestrados de la Cárcel Municipal de Granada, donde estaban privados de libertad, por un grupo que operaba a margen de la ley; y posteriormente encontrados muertos en el Municipio de Corconá. El peticionario alega que el Estado colombiano no dispuso de medidas efectivas y suficientes para prevenir y proteger a los hermanos Zapata Álvarez. Asimismo, aduce trato discriminatorio en la acción de reparación directa dado que

¹ En adelante “Convención Americana” o “Convención”.

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

no se reconoció una indemnización por daños y perjuicios a los familiares de los hermanos Zapata Álvarez, mientras que en un fallo alterno sí se ordenó el pago de indemnización monetaria a los familiares de los demás internos que fueron secuestrados con ellos y asesinados en las afueras del Municipio de Granada. Las presuntas víctimas serían los hermanos Zapata Álvarez, María Regina Ocampo Loaiza y sus familiares.

2. Refiere que el 5 de diciembre de 1993 fueron detenidos los hermanos Zapata Álvarez por el supuesto hurto de ganado en una finca de la región antioqueña y trasladados a la Cárcel Municipal de Granada. El 8 de diciembre del mismo año a la 1:10 a.m. unos diez hombres armados ingresaron a la Cárcel Municipal, intimidaron a los dos guardianes de turno que custodiaban a los detenidos, y se llevaron a seis internos, incluidos los hermanos Zapata Álvarez. Indica que horas más tarde estas seis personas fueron halladas muertas en el Municipio de Corconá con evidencias de laceraciones producidas con armas de fuego.

3. Los familiares de los hermanos Zapata Álvarez interpusieron ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia una demanda de reparación directa contra la Nación- Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC. Mediante fallo de 28 de abril del 2000, la Sala Octava de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró como responsables a las instituciones demandadas, y las condenó a las mismas instituciones a reparar los perjuicios morales y materiales ocasionados a los familiares de los hermanos Zapata Álvarez. El 8 de septiembre de 2000, los familiares interpusieron un recurso de apelación por la falta de reconocimiento de daños pecuniarios a los demás hermanos de los fallecidos. Sin embargo, tan pronto como fue presentado el recurso de apelación, radicaron su solicitud de desistimiento, que fue aceptada por el Tribunal el 1º de noviembre de 2000, de manera que se declaró el archivo del proceso y quedó firme la sanción monetaria que debía ser pagada a las personas reconocidas como víctimas con la sentencia emitida el 28 de abril del 2000.

4. El peticionario informa que el 11 de septiembre de 2001 el Tribunal Administrativo admitió en grado de consulta la sentencia condenatoria ante el Consejo de Estado, debido a que el valor de la indemnización monetaria superaba la mínima cuantía. Lo anterior se basó en la Ley 446 de 1998 que establece que cuando el pago de una indemnización monetaria fuese superior a 300 salarios mínimos, debe ser consultada con el superior aun cuando esta no hubiera sido apelada. Manifiesta el peticionario que el 22 de noviembre de 2001 se presentó un recurso de reposición y el 27 de noviembre de 2001 un recurso de apelación contra la referida decisión del Tribunal Administrativo. Adicionalmente, se interpuso una acción de tutela, pero el Tribunal Administrativo la declaró no procedente el 21 de junio de 2002; en la decisión del recurso de reposición, mantuvo el criterio de que debía ser consultado ante el Consejo de Estado en razón a la cuantía de la indemnización.

5. El 15 de noviembre de 2002 se presentó otro recurso de reposición ante el Consejo de Estado contra el auto que admitió el grado de consulta, que fue rechazado también en razón de la cuantía de la indemnización. El 30 de mayo de 2003 se solicitó al Consejo de Estado que enmendara la actuación procesal que le permitía conocer el caso, pero fue negada el 11 de septiembre de 2003. Finalmente, el 9 de mayo de 2012 el Consejo de Estado falló contra los demandantes del proceso de reparación directa; ordenó la revocatoria de la sentencia del 28 de abril de 2000 del Tribunal Administrativo de Antioquia; y declaró la absolución de las entidades condenadas a pagar la indemnización tasada previamente en primera instancia.

6. El Consejo de Estado determinó que la demanda carecía de legitimación, toda vez que las obligaciones de cuidado y custodia de los retenidos correspondían a la autoridad carcelaria municipal y no a la Policía Nacional, cuya función era velar por la seguridad y protección de los habitantes en el territorio nacional. ; estableció además que la Policía Nacional había sido diligente al informar al Director de la Cárcel Municipal sobre las irregularidades que se presentaban en dicho establecimiento. Finalmente, el Consejo de Estado aclaró que la creación, dirección, organización, administración y vigilancia de cárceles departamentales y municipales dependían de los respectivos Departamentos y Municipios; y que el Municipio no había sido parte dentro de la demanda de reparación directa instaurada.

7. El peticionario informa que la señora Arnovia del Socorro Cardona Escobar, familiar de Isidro León Ramírez Ciro, otro de los detenidos que fue secuestrado y asesinado bajo las mismas circunstancias que los hermanos Zapata Álvarez, también interpuso una demanda de reparación directa. Dicho caso fue estudiado

por el Consejo de Estado, que falló de forma diametralmente distinta al reconocer a los familiares del señor Ramírez Ciro el pago de la indemnización monetaria. El peticionario considera que dichas actuaciones representan una violación de los derechos al debido proceso y a la igualdad ante la ley, pues la sentencia de primera instancia ya se encontraba ejecutoriada; y que, en definitiva, la actitud permisiva de los funcionarios del Estado fue la que generó la vulneración de los derechos a la vida y a la integridad personal de las personas detenidas.

8. Por su parte, el Estado alega el agotamiento indebido de los recursos internos, ya que los familiares de los hermanos Zapata Álvarez demandaron a las entidades estatales incorrectas en su acción de reparación directa ante el Tribunal Administrativo de Antioquia a inicios de 1995, por lo que incurrieron en falta de legitimación pasiva. En su sentencia de 8 de abril de 2000, dicho tribunal declaró solidaria y patrimonialmente responsable a la Nación, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), ya que la muerte de las seis personas se habría producido como resultado de la omisión de dichas autoridades de brindar la vigilancia y protección, que hubiera evitado el secuestro y posterior asesinato de los detenidos. El Tribunal envió el fallo en consulta al Consejo de Estado, y éste declaró probada la excepción de falta de legitimación pasiva en la causa y, en consecuencia, revocó la sentencia de primera instancia.

9. Aunque el Consejo de Estado hubiera reconocido que el Estado poseía la custodia de los reclusos al momento de ser extraídos a la fuerza de la cárcel para seguidamente ser asesinados, el Estado sostiene que los demandantes tenían la obligación de incluir en su acción al Municipio de Granada; y que la consecuencia de tal omisión fue que se declarara probada la excepción de falta de legitimidad pasiva. El Consejo de Estado confirmó que la integridad de los hermanos asesinados correspondía al Municipio ya que, conforme a la legislación interna era la encargada de la administración de la cárcel municipal. El Estado considera con ello demostrado que los familiares agotaron los recursos adecuados y efectivos, pero de forma indebida pues los plantearon contra un sujeto pasivo que no tenía relación con el caso.

10. Por otra parte, el Estado aclara que en la demanda presentada por la señora Cardona Escobar, la sentencia del Consejo de Estado modificó parcialmente la condena de primera instancia, y tasó nuevamente los perjuicios; que el caso llegó al Consejo de Estado debido al recurso de apelación interpuesto por la señora Cardona Escobar, que permitió revisar los aspectos del fallo que fueron materia de inconformidad; y que lo que no fue planteado por la demandante no fue objeto de revisión. Por otra parte, en el caso presentado por la señora Ocampo Loaiza se revocó la sentencia de primera instancia, puesto que el Consejo de Estado contaba con plenas potestades para realizar un análisis integral de la instancia judicial previa, en razón del monto de la indemnización. Por otra parte, el Estado reconoce que había transcurrido un determinado plazo entre la fecha de la sentencia de primera instancia y el momento en el que el Consejo de Estado avocó conocimiento del caso; pero argumenta que ello no era motivo para inferir que la misma se encontraba ejecutoriada, pues el caso se encontraba automáticamente sujeto a consulta.

11. En lo que se refiere al proceso penal por el secuestro y homicidio de los hermanos Zapata Álvarez, el Estado señala que ya hay una investigación en curso a cargo de la Fiscalía General de la Nación bajo el No. 157.788. Expone adicionalmente que, de acuerdo con las pruebas y testimonios recaudadas por la Fiscalía, uno de los autores del múltiple homicidio se encuentra recluido en la cárcel de máxima seguridad de Itagüí. Por tratarse de un desmovilizado del Frente Subversivo Carlos Alirio Buitrago del Ejército de Liberación Nacional (ELN), dicha persona se encuentra bajo el Sistema de Justicia y Paz ante la Fiscalía 68. El Estado aclara que dicha persona no se encuentra detenida como consecuencia del secuestro y asesinato de los Hermanos Zapata Álvarez; pero que confesó que durante su militancia en la antes mencionada organización criminal, cometió varias conductas punibles en 1993 en el Municipio de Granada, y que una de ellas había sido el secuestro y asesinato de seis reclusos de la cárcel municipal. Por otra parte, el Estado no menciona un proceso disciplinario alguno contra las autoridades que se encontraban prestando guardia en la cárcel municipal en el momento de los hechos denunciados.

12. Finalmente, el Estado afirma que la función de la Comisión es garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados parte de la Convención, pero que no se encuentra facultada para hacer

las veces de tribunal de alzada y analizar supuestos errores de hecho o derecho que pudieron haberse presentado durante el desarrollo del proceso

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

13. El peticionario denuncia la falta de acceso a una reparación administrativa para los familiares de los hermanos Zapata Álvarez, secuestrados cuando se encontraban bajo custodia del Estado y posteriormente asesinados. Adicionalmente, denuncia la falta de investigación penal por parte del Estado respecto a tales hechos. Por su parte, la Comisión observa que la demanda de reparación directa interpuesta ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia por el secuestro y fallecimiento de los hermanos fue fallada a favor de la parte demandante en la sentencia de 28 de abril de 2000. La familia de los hermanos Zapata Álvarez interpuso un recurso de reposición el 22 de noviembre de 2001 contra la decisión del Consejo de Estado de admitir la demanda en grado de consulta; luego interpuso un recurso de apelación el 27 de noviembre de 2001; y posteriormente una acción de tutela. El 30 de mayo de 2003 se solicitó al Consejo de Estado que enmendara el presunto error cometido con la orden de consulta, pero la solicitud fue denegada el 11 de septiembre de 2003. Finalmente, el 9 de mayo de 2012 el Consejo de Estado decidió en contra de la demandante con base en la falta de legitimación pasiva, toda vez que el Municipio de Granada no había sido demandado.

14. En relación con dicho proceso de reparación directa y el presunto indebido agotamiento de los recursos internos, la Comisión ha sostenido reiteradamente que la vía contenciosa administrativa no constituye un recurso idóneo a efectos de analizar la admisibilidad de un reclamo como el presente. Lo anterior se debe a que dicha vía no es adecuada para proporcionar una reparación integral y justicia a los familiares de los hermanos asesinados. Sin perjuicio de lo mencionado, en el presente caso el peticionario alega además violaciones de acceso a la justicia y garantías judiciales en el marco de la demanda de reparación directa. Dada la vinculación entre el proceso de reparación directa y el proceso penal en el presente asunto, la Comisión considera que los recursos internos se agotaron con la decisión del 9 de mayo de 2012 de la Corte Suprema de Justicia; la petición fue presentada el 7 de noviembre de 2008, es decir, mientras se hallaba en la etapa de admisibilidad. La Comisión ha sostenido que el análisis de los requisitos de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana debe hacerse a la luz de la situación vigente en el momento de pronunciarse sobre la admisibilidad del reclamo, a fin de garantizar que las partes tengan la plena oportunidad de presentar información y alegatos³. Por lo tanto, la Comisión determina que la presente petición cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.a y b de la Convención Americana.

15. Por otra parte, la Comisión observa que el proceso penal por el asesinato de los hermanos Zapata Álvarez aún se encuentra en etapa investigativa, y que además se han realizado todas las diligencias del caso, al punto que uno de los presuntos responsables de tales hechos ya se encuentra bajo custodia de las autoridades carcelarias. El Estado inició de manera oficiosa la investigación penal en 1993 y hasta la fecha no se cuenta con información precisa, ni se ha realizado la concreta individualización de los perpetradores, ya que la detención de uno de los presuntos responsables no se dio dentro de las investigaciones penales por el caso de los hermanos Zapata Álvarez, sino más bien como consecuencia de un proceso de desmovilización de un grupo armado. Por lo tanto, la CIDH concluye que, en relación con el ejercicio de la acción penal, procede la excepción de agotamiento de los recursos internos de conformidad con lo establecido en el artículo 46(2)(c) de la Convención Americana.

16. La Comisión observa finalmente que aunque los hechos han tenido lugar desde 1993 y la petición fue recibida en el 2008, algunos de sus efectos --tales como la falta de acceso a la justicia, la individualización de los responsables y la falta de indemnización a las presuntas víctimas-- se extenderían hasta el presente. En vista del contexto y las características de los hechos analizados en el presente informe, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable y que debe darse por satisfecho el requisito referente al plazo de presentación.

³ CIDH, Informe No 35/16, Petición 4480-02. Admisibilidad. Carlos Manuel Veraza Urtusuástegui. México. 29 de julio de 2016, párr.33

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. La presente petición incluye alegatos respecto a la falta de investigación y de debida protección judicial por parte del Estado respecto a las personas que estaban bajo su custodia y fueron secuestradas y asesinadas por un grupo de hombres que ingresaron de forma violenta a la Cárcel Municipal de Granada. Asimismo, la presunta víctima denuncia que se vulneró el principio de cosa juzgada por la revocación de la sentencia de primera instancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Antioquia como consecuencia del fallo emitido por el Consejo de Estado en el que se determinó la falta de legitimación pasiva. El Estado alega que la Comisión carece de competencia para revisar los fallos dictados en el presente asunto por los tribunales nacionales, porque estaría actuando como un tribunal de alzada. Además, el Estado sostiene que no resulta posible imputarle el hecho de que la presunta víctima no haya hecho parte de la demanda a la entidad directamente responsable.

18. En primer lugar, respecto al deber de protección del Estado en el caso de personas privadas de la libertad, la Comisión ha establecido que la posición de garante frente a dichos grupos considerados como vulnerables recae sobre el Estado, y que por lo tanto éste tiene el deber de prevenir todas las actuaciones que pudieran conducir a la supresión del derecho a la vida de las personas privadas de la libertad⁴. Por lo anterior, resulta indispensable que se emprendan las acciones necesarias para desarrollar una investigación diligente y exhaustiva por parte del Estado dirigida a procurar el restablecimiento de los derechos conculcados, y en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación indistintamente de las acciones civiles que se hubieran interpuesto.

19. En segundo lugar, respecto a los alegatos de vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en el proceso de reparación directa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no puede afirmarse que existe una vulneración al mencionado derecho cuando el Estado brinde un tratamiento diferenciado a ciertos individuos, siempre que aquella distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundante conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma⁵. Además, la Comisión ha considerado que cuando se trate de la revisión de sentencias por parte de instancias superiores los jueces deben mantener, por lo menos, una supervisión básica de la legalidad y racionalidad de las decisiones de derecho administrativo a fin de cumplir con las garantías estipuladas en la Convención Americana. De tal forma, al realizar la revisión de los casos, indistintamente de la actuación judicial que la hubiera generado, los operadores jurídicos deben garantizar a las presuntas víctimas el derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto y no sobre meras apreciaciones de forma.

20. Finalmente, frente a la presunta ausencia de responsabilidad del Estado por la falta de legitimación en la causa, la Comisión ha manifestado que ciertos hechos violatorios de derechos humanos que en principio no resultan imputable directamente al Estado, pueden acarrear su responsabilidad por la falta de la debida diligencia de sus agentes para prevenirlos. Adicionalmente, la Comisión ha sostenido que la responsabilidad por la violación de derechos humanos cometidos por los agentes o instituciones del Estado, recae directamente sobre éste y no sobre aquéllos.

21. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que los alegatos del peticionario relacionadas con la falta de diligencia del Estado para el cuidado y custodia de los hermanos Zapata Álvarez mientras se encontraban detenidos en la cárcel municipal; la violación del derecho a la igualdad ante la ley de las presuntas víctimas; y la ausencia de garantías judiciales durante el proceso de reparación directa no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 4 (vida), 5 (integridad), 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en concordancia con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

⁴ Corte I.D.H., *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*. Sentencia 7 de junio de 2003. Serie C N. 99, párr.111.

⁵ Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, párrafo 57.

22. En cuanto a los alegatos sobre derecho a indemnización por error judicial, la Convención Americana establece el requisito de que tal error fuera establecido en una sentencia firme. La Comisión observa que en el presente caso la sentencia que reconocía el pago de una indemnización fue revocada, por lo que concluye que no se caracteriza *prima facie*, una posible violación del artículo 10 de la Convención Americana.

23. Respecto a los alegatos del Estado referidos a la fórmula de cuarta instancia, la Comisión reitera que dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar una petición admisible y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 24 y 25; y
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con el artículo 10; y
3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al primer día del mes de junio de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Julissa Mantilla Falcón, Miembros de la Comisión.