

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 166
8 julio 2022
Original: español

INFORME No. 163/22
PETICIÓN 397-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

JORGE TADEO MAYO CASTRO
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 8 de julio de 2022

Citar como: CIDH, Informe No. 163/22. Petición 397-13 Admisibilidad.
Jorge Tadeo Mayo Castro. Colombia. 8 de julio de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Mauricio Burely Mayo Castro
Presunta víctima:	Jorge Tadeo Mayo Castro
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 8, (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	11 de mayo de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	24 de enero de 2017
Notificación de la petición al Estado:	1 de agosto de 2019
Primera respuesta del Estado:	24 de agosto de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	11 de diciembre de 2020
Observaciones adicionales del Estado	22 de octubre de 2021

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 de ratificación 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:	Artículos 4 (vida), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, aplica excepción prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana
Presentación dentro de plazo:	Sí, plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

1. El peticionario denuncia que la presunta víctima, su hermano, fue asesinado durante los eventos de la toma del palacio de justicia de Bogotá por parte del grupo guerrillero M-19 ocurrida el 6 de noviembre de 1985. La petición reclama que, pese a haber transcurrido treinta y cinco años desde el hecho, el

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Estado no ha identificado ni sancionado a sus autores ni ha brindado reparación integral a los familiares de la presunta víctima.

2. El 6 de noviembre de 1985 el grupo armado ilegal M-19 ingresó violentamente y tomó por la fuerza las instalaciones del Palacio de Justicia de Bogotá, en un brutal asalto que duró alrededor de veintiocho horas y dejó como saldo a noventa y cuatro personas fallecidas y otras once desaparecidas. La presunta víctima, quien se desempeñaba como administrador del Palacio de Justicia, fue asesinado durante estos eventos. La petición destaca que estos hechos fueron posibles por la omisión de la fuerza pública, cuyos agentes no se presentaron el día de los hechos pese a tener conocimiento de amenazas hechas contra el Palacio de Justicia.

3. La petición explica que en 1985 se inició una investigación penal en relación con la muerte de la presunta víctima. En su último escrito del 11 de diciembre de 2020 el peticionario denunció que la investigación no había concluido, y que seguía en etapa de indagatoria pese a haber transcurrido treinta y cinco años desde su inicio. La parte peticionaria considera que la duración de este proceso penal ha sido totalmente desmedida e irrazonable por lo que existe un retardo injustificado que amerita la aplicación de la excepción al requisito de agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana.

4. El peticionario cuestiona la diligencia de las autoridades estatales, alega que el levantamiento e identificación del cadáver de la presunta víctima se realizó en 1985, un día después de su muerte, y que el Estado no ha acreditado que las autoridades hayan realizado diligencias relevantes para el esclarecimiento de los hechos, sino hasta que el 2018, treinta y tres años después, el cuerpo de la presunta víctima fue exhumado a solicitud de sus familiares. El peticionario agrega que el Estado no ha cumplido con demostrar que los hechos que debe investigar son complejos y que, aún si se aceptara que estos revisten de complejidad, ello no justificaría un plazo de treinta y cinco años sin que las investigaciones hayan arrojado ningún tipo de resultado.

5. La petición también relata que en 1987 los familiares del Sr. Jorge Mayo interpusieron una acción de reparación directa para solicitar indemnización a las autoridades estatales por la muerte de éste. Ello conllevó a un proceso contencioso-administrativo que culminó en 1995 con una decisión en la que el Consejo de Estado ordenó el pago de una indemnización equivalente a mil gramos oro a favor de la madre de la presunta víctima y otras equivalentes a quinientos gramos oros para cada uno de los hermanos de éste. La petición sostiene que las indemnizaciones ordenadas no constituyeron una reparación integral, puesto que fueron únicamente en concepto de perjuicios morales y no contemplaron los daños materiales ni la adopción de medidas de satisfacción y no repetición.

6. El peticionario expresa que su intención no es utilizar al Sistema Interamericano como una instancia de alzada o de apelación sino obtener una reparación integral por la muerte de la presunta víctima y el esclarecimiento de lo ocurrido a éste.

7. El Estado, por su parte, considera que la petición debe ser inadmitida por la falta de agotamiento de los recursos internos respecto a la acción penal y porque el peticionario pretende improcedentemente que la Comisión actúe como una cuarta instancia con respecto a la acción de reparación directa.

8. El Estado explica que el proceso penal constituye el recurso adecuado y efectivo para la investigación, juzgamiento, sanción y reparación por parte del propio victimario en casos de presuntas violaciones a los derechos humanos tales como las alegadas en la petición. En este sentido, destaca que el proceso penal relacionado con la muerte de la presunta víctima no ha concluido, por lo que la petición no cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos. A esto añade que el hecho de que el proceso no haya resultado hasta la fecha en sentencias condenatorias no implica *per se* que el Estado haya incumplido sus deberes bajo la Convención Americana. Esto, puesto que la obligación de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos es de medio y no de resultado.

9. Manifiesta el Estado que ninguna de las excepciones al requisito de agotamiento de los recursos internos resulta aplicable a la petición. En este sentido explica que no ha existido retardo injustificado en el desarrollo del proceso penal, pues las autoridades han actuado con diligencia y su labor se ha dificultado

por la complejidad de los hechos relacionados con la toma del Palacio de Justicia, los que involucran números plurales de víctimas, conductas investigadas y perpetradores; además de que los perpetradores pertenecían a un grupo armado ilegal que tenía como práctica habitual el ocultamiento doloso de las pruebas.

10. Respecto a la diligencia de las autoridades estatales, el Estado indica que la Fiscalía General de la Nación realizó el levantamiento del cadáver del Sr. Jorge Mayo al día siguiente de su muerte y llevó a cabo un examen de contexto mediante el cual pudo identificar su cuerpo por dactiloscopia y entregárselo a sus familiares en noviembre de 1985. Adicionalmente, las autoridades lograron determinar que la muerte de la presunta víctima fue causada por un shock hipovolémico por herida torácica por proyectil de arma de fuego. Las autoridades también tomaron al cadáver una tarjeta necrodactilar para realizar el cotejo de identidad. Pese a ello, los familiares de la presunta víctima solicitaron la exhumación del cuerpo, la que fue realizada el 27 de abril de 2018 trasladándose el cadáver al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para proceder nuevamente con su identificación. También destaca el Estado que el informe de la Comisión de la Verdad de 2010 determinó que la presunta víctima fue asesinado por un guerrillero del M-19, y recogió declaraciones testimoniales según las que la presunta víctima recibió un disparo cuando cruzaba el patio.

11. También indica el Estado que ya existen a nivel doméstico decisiones definitivas respecto a la responsabilidad del Estado por la muerte de la presunta víctima y las reparaciones pretendidas por el peticionario; decisiones que fueron proferidas por la jurisdicción contencioso-administrativa en el marco de un proceso de reparación directa. A juicio del Estado, la petición pretende que la Comisión revise estas decisiones en calidad de tribunal de alzada o “cuarta instancia” en violación a los principios de complementariedad, coadyuvancia y subsidiaridad que rigen al Sistema Interamericano.

12. El Estado sostiene que el proceso contencioso-administrativo doméstico constituyó un medio idóneo para establecer la responsabilidad del Estado y para reparar las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos de la presunta víctima. Así, explica que el proceso en cuestión fue conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca quien el 4 de octubre de 1993 declaró responsables a las autoridades estatales por los perjuicios causados a los familiares de la presunta víctima por razón de la muerte de éste. Esta sentencia reconoció perjuicios morales y materiales a favor de la madre de la presunta víctima y perjuicios morales a favor de los hermanos de este. Esta decisión fue apelada tanto por las agencias estatales como por los familiares de la presunta víctima, estas últimas por estar en desacuerdo con la negación del daño patrimonial, a la vida en relación y condiciones materiales de existencia.

13. El 13 de marzo de 1995 el Consejo de Estado confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tras concluir que las autoridades estatales habían incurrido en falla del servicio “por haber suprimido la vigilancia necesaria en momentos en que no cabía duda acerca de la gravedad de las amenazas”. También confirmó la negativa a reconocer perjuicios materiales a los hermanos de la presunta víctima por considerar no probado que estos dependieran económicamente de él. El Consejo además modificó la decisión en lo relacionado con el reconocimiento de perjuicios materiales a la madre de la presunta víctima por considerar que, dado que la presunta víctima tenía seis hermanos, no se podía determinar que fuera él quien mantenía económicamente a su madre. Por lo tanto, la decisión definitiva no reconoció perjuicios materiales a ninguna de los familiares.

14. El Estado sostiene que el proceso contencioso administrativo se llevó a cabo en observancia de las garantías del debido proceso y sin vulnerar ninguno de los derechos contemplados en la Convención Americana, y que la petición se limita a plantear la disconformidad del peticionario con la valoración probatoria realizada por el Consejo de Estado al determinar los daños.

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

15. El peticionario considera que ha existido retardo injustificado en el desarrollo del proceso penal relacionado con la muerte de la presunta víctima mientras que el Estado considera que la petición no cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos porque ese proceso no ha concluido.

16. Según su práctica sostenida, la Comisión debe identificar preliminarmente el objeto de la petición presentada a su conocimiento a fines de determinar la vía procesal adecuada que debía ser agotada a nivel doméstico para dar cumplimiento al requisito de agotamiento de los recursos internos⁴. En el presente caso, la Comisión observa que el objeto de la petición es la falta de identificación y sanción de los responsables por la muerte de la presunta víctima y la falta de reparación integral para los familiares de éste. La Comisión ya ha determinado que en casos que plantean alegaciones de esta naturaleza el proceso penal ordinario constituye, por regla general, el recurso adecuado que debe ser agotado en la jurisdicción interna. Esto, puesto que ese proceso “constituye la vía idónea para esclarecer los hechos, juzgar a los responsables y establecer las sanciones penales correspondientes, además de posibilitar otros modos de reparación de tipo pecuniario”⁵.

17. La Comisión observa que las partes coinciden en que el proceso penal relacionado con el objeto de la petición no ha culminado. Por lo tanto, la Comisión debe examinar si alguna de las excepciones al requisito de agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46.2 de la Convención Americana resulta aplicable a la presente petición. La Comisión recuerda que las disposiciones que establecen esas excepciones “por su naturaleza y objeto, son normas con contenido autónomo *vis à vis* las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en dicha norma resultan aplicables al caso en cuestión, debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención”⁶.

18. El peticionario invoca la excepción de retardo injustificado prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana. El Estado controvierte esta posición sosteniendo que sus autoridades han actuado con diligencia y que la investigación penal pertinente ha resultado especialmente compleja. No obstante, la Comisión valora que desde el inicio del proceso penal pertinente hasta la fecha habrían transcurrido más de treinta y seis años y que, según la última información del peticionario no controvertida por el Estado, el proceso permanecería aún en etapa de indagatoria. La Comisión además valora que no obra información en el expediente que indique los familiares de la presunta víctima hayan sido responsables por dilatar el proceso. Por estas razones, la Comisión estima que, para efectos de admisibilidad, resulta justificado aplicar a la presente petición la excepción al requisito de agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana.

19. Con respecto al plazo de presentación, la Comisión observa que el asesinato de la presunta víctima habría ocurrido el 6 de noviembre de 1985, las autoridades estatales habrían tenido conocimiento del hecho por lo menos desde el día siguiente, las investigaciones penales relacionadas con el hecho permanecerían sin conclusión, y los efectos de la situación de impunidad denunciada en la petición se mantendrían vigentes en el presente. En consecuencia, la Comisión concluye que la presente petición fue presentada dentro de plazo razonable en los términos del artículo 32.2 de su Reglamento.

20. La Comisión observa que la petición también refiere a un proceso de reparación directa interpuesto por los familiares de la presunta víctima en 1987 y que culminó en 1995 fijándose a favor de aquellas indemnizaciones que la parte peticionaria considera insuficientes. Al respecto, la Comisión advierte que los reclamos relacionados con ese proceso resultan inadmisibles en aplicación del artículo 46.1.b) de la Convención porque este tuvo decisión final dieciocho años antes de la presentación de la presente petición.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

21. Preliminarmente, y dado que el Estado ha presentado argumentos relacionados con la fórmula de la “cuarta instancia”, la Comisión reitera que --a efectos de la admisibilidad-- debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana; o si la petición es manifiestamente infundada o es evidente su total improcedencia

⁴ CIDH, Informe No. 56/08, Petición 11.602. Admisibilidad. Trabajadores despedidos de Petróleos Del Perú (Petroperú) Zona Noroeste – Talara. Perú. 24 de julio de 2008, párr. 58.

⁵ CIDH, Informe No. 78/16, Petición 1170-09. Admisibilidad. Almir Muniz Da Silva. Brasil. 30 de diciembre de 2016, párr. 31.

⁶ CIDH, Informe No. 71/17, Petición 271-07. Admisibilidad. Jorge Luis de la Rosa Mejía y otros. Colombia. 29 de junio de 2017, párr. 51.

conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de dichos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, dentro del marco de su mandato la Comisión Interamericana es competente para declarar admisible una petición cuando se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones a la Convención Americana⁷.

22. La presente petición incluye alegaciones respecto a que la presunta víctima fue asesinado por integrantes de una agrupación terrorista, y que treinta y siete años luego de su muerte, el Estado no ha concluido el proceso penal encaminado a esclarecer el hecho ni sancionado o identificado a las personas responsables. La petición además alega que el Estado no ha brindado reparación integral a los familiares de la presunta víctima pese a que sus autoridades incurrieron en responsabilidad por no haber adoptado medidas para prevenir la muerte pese a tener conocimiento del riesgo.

23. En el presente caso la Comisión valora los más de treinta y seis años transcurridos desde que el Estado tuvo conocimiento del asesinato de la presunta víctima sin que el proceso penal relacionado con su muerte haya avanzado más allá de la fase de indagatoria. La Comisión además valora que los tribunales domésticos han reconocido un grado de responsabilidad de las autoridades estatales por la muerte de la presunta víctima, pese a lo que no existe información sobre ninguna persona agente o ex agente del Estado que haya recibido sanciones por esta causa. En estas circunstancias, la Comisión estima que los reclamos del peticionario respecto a que el Estado no ha cumplido con sus deberes de investigar, sancionar y reparar el asesinato de la presunta víctima no pueden ser tachados *prima facie* de manifiestamente infundados en esta etapa de admisibilidad.

24. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la CIDH estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y que estas requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar violaciones a los artículos 4 (vida), 8 (garantías judiciales), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1. (obligación de respetar los derechos), en perjuicio del Sr. Jorge Tadeo Mayo Castro, y de sus familiares debidamente identificados, en los términos del presente informe.

25. En cuanto a las alegadas violaciones al artículo 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, la Comisión estima que el peticionario no ha aportado elementos o sustento suficiente para considerar *prima facie* su posible violación.

26. Por las razones arriba expuestas, en la etapa de fondo la Comisión solo analizará la responsabilidad del Estado en lo relacionado con sus deberes de investigar la muerte de la presunta víctima y sancionar a quienes pudieran ser responsables por ella; y de determinarse el incumplimiento de esas obligaciones fijará las reparaciones correspondientes que jurídicamente se deriven de aquellas.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1;

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación el artículo 26 de la Convención Americana, y;

⁷ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

3. Notificar a las partes la presente decisión: proceder al análisis del fondo del asunto; 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 a los 8 días del mes de julio de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.