

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 45
27 abril 2017
Original: español

INFORME No. 37/17
PETICIÓN 854-07
INFORME DE ADMISIBILIDAD

RICARDO ANTONIO ELÍAS PUENTE Y FAMILIA
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 27 de abril de 2017.

Citar como: CIDH, Informe No. 37/17. Petición 854-07. Admisibilidad. Ricardo Antonio Elías Puente y familia. Colombia. 27 de abril de 2017.



INFORME No. 37/17
PETICIÓN 854-07
INFORME DE ADMISIBILIDAD
RICARDO ANTONIO ELÍAS PUENTE Y FAMILIA
COLOMBIA
27 DE ABRIL DE 2017

I. RESUMEN

1. El 29 de junio de 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Soraya Adalgiza Elías Puente (en adelante, “la peticionaria”) contra Colombia (en adelante, “Colombia” o “el Estado”). La petición fue presentada en representación de su hermano, Ricardo Antonio Elías Puente (en adelante, “la presunta víctima” o “el señor Elías Puente”).

2. La peticionaria sostiene que el señor Elías Puente fue asesinado por miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) mientras se desempeñaba como jefe de un parque nacional, y que el Estado tenía conocimiento de las amenazas a la vida en su contra, aunado a que a la fecha sus familiares no han obtenido una reparación por dicha muerte. Por su parte, el Estado señala que la peticionaria pretende que la Comisión actúe como una “cuarta instancia”, que los hechos expuestos no caracterizan violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana y que la petición fue presentada de manera extemporánea.

3. Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, tras analizar las posiciones de las partes y en cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (en adelante, “la Convención Americana” o “la Convención”) y 31 a 34 del Reglamento de la CIDH (en adelante “Reglamento”), la Comisión decide declarar la petición admisible a efectos de examinar los alegatos relativos a la presunta violación de los derechos consagrados en los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención, a la luz de la obligación consagrada en el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de dicho instrumento. La Comisión decide además notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

4. La CIDH recibió la petición el 29 de junio de 2007 y transmitió copia de las partes pertinentes al Estado el 1 de septiembre de 2011, otorgándole un plazo de dos meses para someter sus observaciones, conforme al artículo 30.3 de su Reglamento entonces en vigor. El 4 de noviembre de 2011 se recibió la respuesta del Estado, la cual fue trasladada a la peticionaria el 17 de noviembre de 2011.

5. La peticionaria presentó observaciones adicionales el 2 de mayo de 2012. Por su parte, el Estado remitió observaciones adicionales el 3 de agosto de 2012. Estas observaciones fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. Con posterioridad a dichas comunicaciones la peticionaria ha enviado varias comunicaciones solicitando información sobre el estado de su petición, la última de las cuales fue recibida el 15 de julio de 2016.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de la peticionaria

6. La peticionaria sostiene que el señor Elías Puente, biólogo, cantante y músico, era Jefe del Parque Nacional El Cocuy en el departamento de Boyacá, al servicio del Instituto Nacional de Recursos Naturales, Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA). Como antecedente, y de la documentación

aportada, se desprende que el 16 de febrero de 1988 la presunta víctima solicitó al Jefe de División de Parques Nacionales el suministro de dos armas de dotación con el fin de salvaguardar y garantizar la seguridad de las cabañas y haberes ubicados en los sectores de Lagunillas y Sácama del Parque Nacional El Cocuy.

7. La peticionaria señala que el 13 de noviembre de 1988 el ELN tomó, entre otras, la población de Cocuy y asesinó al señor Elías Puente. Agrega que el Estado tenía conocimiento de las amenazas a su vida previo al ataque y que su familia afrontó dificultades para la obtención del cadáver.

8. Respecto a la investigación penal, de la documentación suministrada surge que el 21 de noviembre de 1988 la peticionaria solicitó al Procurador General de la Nación que investigue la muerte del señor Elías Puente. El 15 de mayo de 2007 la Procuraduría le informó que dicha investigación fue adelantada por la Fiscal 14 Delegada ante los Jueces de Circuito del Cocuy. Indicó asimismo que en el año 1994 los archivos fueron quemados durante una incursión guerrillera, motivo por el cual los registros anteriores a esa fecha no estaban disponibles.

9. El 28 de noviembre de 1990 la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la acción de reparación directa interpuesta por la peticionaria y las señoras Adalgiza Puente y Sayde María Elías, madre y hermana respectivamente de la presunta víctima, en contra del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el INDERENA por los daños y perjuicios extra patrimoniales y materiales causados por la muerte del señor Elías Puente. El 7 de mayo de 1997 la Sala Plena falló a favor de las demandantes y condenó a los demandados al pago de 1,000 gramos de oro a favor de Adalgiza Puente y 500 a favor de las hermanas de la presunta víctima por concepto de perjuicios morales, así como al pago de indemnización por concepto de lucro cesante a favor de la madre.

10. La Sala Plena consideró que “dada la vinculación laboral de Elías Puente con su patrono el INDERENA, el sitio donde la relación de trabajo se desarrollaba [...], así como las precarias situaciones fácticas en las que [...] ejercía sus tareas como Jefe del Parque Nacional [...], la zozobra y el peligro que [lo acechaban], amén de las permanentes incursiones de la guerrilla en toda la zona, situación para nadie desconocida, son circunstancias que ameritaban una adecuada protección por parte del Estado [...] como manera preventiva”.

11. El 26 de junio de 1997 el Ministerio de Defensa Nacional presentó recurso de apelación contra dicha sentencia. El 11 de diciembre de 2003 la Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió “revocar la sentencia recurrida, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demandada y, en su lugar, negar las mismas por considerar que en el presente caso se configura una causal de exoneración de responsabilidad, cual es el hecho de un tercero”.

12. La peticionaria alega que, tras dicha sentencia, continuó buscando “una indemnización y respuesta” ante distintos organismos. De la documentación aportada se desprende que el 5 de abril de 2005 el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario le informó que, una vez proferido el fallo de segunda instancia por el Consejo de Estado, no se admite ningún otro tipo de recurso de impugnación. Informó asimismo que el gobierno, a través de Acción Social, ofrece indemnizaciones a favor de los familiares de las víctimas del conflicto armado, quienes deben presentar la solicitud a más tardar un año después de ocurridos los hechos.

13. Por otra parte, el 11 de julio de 2006 la Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado informó a la peticionaria que, habiendo decisión judicial firme y adversa a sus pretensiones, resulta imposible adelantar cualquier actuación. Asimismo, el 18 de julio de 2006 la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz de la Fiscalía General de la Nación informó que la petición presentada ante la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación fue remitida a la Dirección Seccional de Fiscalías de Santa Rosa de Viterbo para el respectivo trámite conforme a la Ley 975 de 2005.

14. La peticionaria sostiene que el Estado violó los derechos a la vida, al trabajo y a la igual protección ante la ley, y que no existe en la legislación interna el debido proceso legal.

B. Posición del Estado

15. El Estado sostiene que la acción de reparación directa consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo de Colombia (Decreto 1 de 1984) y en el artículo 140 del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) está dirigida a reparar los perjuicios sufridos por el daño antijurídico ocasionado por la acción u omisión de alguna autoridad pública. Indica que, por medio de ésta, la víctima puede ser reparada integralmente si el juez contencioso encuentra que la entidad o entidades demandadas tienen la responsabilidad en la ocurrencia del daño de naturaleza antijurídica. Agrega que la Corte Constitucional ha reconocido que es el medio judicial idóneo.

16. Señala que en el presente caso el proceso fue fallado a favor de los demandantes por el Tribunal Administrativo de Boyacá y que, tras una apelación del Ministerio de Defensa, el Consejo de Estado falló en contra de las pretensiones de los demandantes. Manifiesta el Estado que no se ha presentado evidencia alguna de que la sentencia emitida por el Consejo de Estado presente vicios de gravedad de tal nivel que puedan constituir una vía de hecho o fallo arbitrario, por lo que los hechos ya fueron puestos a consideración de los órganos competentes en el ordenamiento jurídico interno a través de la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que la peticionaria pretende que la Comisión actúe como una “cuarta instancia”. Señala en tal sentido que los hechos no caracterizan violaciones a los derechos consagrados en la Convención, pues se trata de un acto cometido por un tercero que el Estado no podía prever y por tanto no se le puede atribuir responsabilidad internacional.

17. Por otra parte, el Estado sostiene que la petición se presentó el 29 de junio de 2007 y la sentencia del Consejo de Estado de 11 de diciembre de 2003 que puso fin al proceso fue notificada a la peticionaria mediante edicto de 22 de enero de 2004, por lo que la petición es extemporánea.

18. Por último, solicita a la Comisión que delimite los supuestos fácticos de la presente petición a los que fueron debidamente probados en los procesos judiciales adelantados en el ordenamiento jurídico interno y rechace cualquier referencia a supuestos de hecho que no se encuentren debidamente probados.

19. En conclusión, el Estado sostiene que, en función de que la Comisión no puede actuar como una “cuarta instancia”, que los hechos expuestos no caracterizan violaciones a los derechos consagrados en la Convención, y que la petición fue presentada de manera extemporánea, la petición es inadmisibles y solicita a la CIDH que así lo declare.

IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Competencia

20. La peticionaria se encuentra facultada, en principio, por los artículos 44 de la Convención Americana y 23 del Reglamento para presentar peticiones ante la Comisión. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto de quien el Estado de Colombia se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Colombia es parte de la Convención desde el 31 de julio de 1973, fecha en que depositó su instrumento de ratificación. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones que habrían tenido lugar dentro del territorio de Colombia.

21. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* con respecto a las alegadas violaciones a derechos humanos protegidos en dicho instrumento.

B. Requisitos de Admisibilidad

1. Agotamiento de los recursos internos

22. Los artículos 46.1.a de la Convención Americana y 31.1 del Reglamento exigen el previo agotamiento de los recursos disponibles en la jurisdicción interna conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos, como requisito para la admisión de los reclamos presentados en la petición. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, solucionen la situación antes de que sea conocida por una instancia internacional. Por su parte, los artículos 46.2 de la Convención y 31.2 del Reglamento prevén que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos no resulta aplicable cuando: i) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; ii) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos a la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o iii) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

23. La peticionaria afirma que no existe en la legislación interna el debido proceso legal, y que el asesinato se mantuvo en la impunidad y sin reparación alguna. Por su parte, el Estado indica que los hechos fueron puestos a consideración de los órganos competentes en el ordenamiento jurídico interno a través de la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual falló en contra de las pretensiones de los demandantes.

24. La Comisión recuerda que, toda vez que se cometa un presunto delito perseguible de oficio, el Estado tiene la obligación de promover e impulsar el proceso penal y que, en esos casos, éste 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. Además, el requisito del previo agotamiento no puede interpretarse de tal manera que produzca un impedimento prolongado o injustificado al acceso al sistema interamericano.

25. En tal sentido, la Comisión observa que el 21 de noviembre de 1988 la señora Adalgiza Puente solicitó al Procurador General de la Nación “investigue exhaustivamente y hasta sus últimas consecuencias” la muerte del señor Elías Puente, y que el 15 de mayo de 2007 la Procuraduría le informó que la investigación fue adelantada por la Fiscal 14 Delegada ante los Jueces de Circuito del Cocuy y que en el año 1994 los archivos fueron quemados durante una incursión guerrillera, motivo por el cual los registros anteriores a esa fecha no estaban disponibles.

26. Con base en ello, la Comisión advierte que, por lo menos desde el 21 de noviembre de 1988, el Estado tuvo conocimiento de la muerte de la presunta víctima, sin que a la fecha de la adopción del presente informe, casi 26 años después, se haya enjuiciado, y en su caso, sancionado a los responsables. Asimismo, la Comisión no ha recibido información más específica sobre el estado o las medidas tomadas para investigar el asesinato. Por lo tanto, la Comisión concluye que ha habido un retardo injustificado y que es aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.c de la Convención y 31.2.c del Reglamento respecto a la investigación penal.

27. Respecto al proceso contencioso administrativo, la Comisión considera pertinente aclarar que, para los efectos de determinar la admisibilidad del reclamo, la acción de reparación directa no constituye la vía idónea ni resulta necesario su agotamiento, dado que la misma no es adecuada para esclarecer los hechos y la responsabilidad penal, para así ofrecer justicia y una reparación integral¹.

28. Por último, la Comisión destaca que los artículos 46.2 de la Convención Americana y 31.2 del Reglamento, por su naturaleza y objeto, son normas con contenido autónomo *vis à vis* las normas sustantivas

¹ CIDH, Informe N° 72/16. Petición 694-06. Admisibilidad. Onofre Antonio de La Hoz Montero y Familia. Colombia. 6 de diciembre de 2016, párr. 32.

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. Cabe aclarar que las causas y los efectos que han impedido el agotamiento de los recursos internos en el presente caso serán analizados, en lo pertinente, en el informe que adopte la Comisión sobre el fondo de la controversia, a fin de constatar si efectivamente configuran violaciones a la Convención.

2. Plazo de presentación de la petición

29. El artículo 46.1.b de la Convención Americana y 32.1 del Reglamento establece que para que una petición resulte admisible por la Comisión se requerirá que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado haya sido notificado de la decisión definitiva. En el reclamo bajo análisis, la CIDH ha establecido la aplicación de la excepción al agotamiento de los recursos internos conforme al artículo 46.2.c de la Convención Americana y 31.2.c del Reglamento. Al respecto, el artículo 46.2 de la Convención y 32.2 del Reglamento establece que en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión debe considerar la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso.

30. La petición fue recibida el 29 de junio de 2007 y los presuntos hechos materia del reclamo se iniciaron el 13 de noviembre de 1988 y sus efectos en cuanto a la alegada denegación de justicia se extenderían hasta el presente. La Comisión observa que, entre la fecha de ocurrencia de los hechos alegados y la presentación de la petición los familiares del señor Elías Puente realizaron gestiones judiciales y de otra índole para esclarecer los hechos relativos a su muerte y obtener una indemnización por la misma. Por lo tanto, en vista del contexto y las características del presente caso, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable y que debe darse por satisfecho el requisito de admisibilidad referente al plazo de presentación.

3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

31. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por éste u otro órgano internacional. Por lo tanto, no son aplicables las causales de inadmisibilidad establecidas en los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención y 33.1.a y 33.1.b del Reglamento.

4. Caracterización de los hechos alegados

32. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en los artículos 47.b de la Convención Americana y 34.a del Reglamento, o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme a los artículos 47.c de la Convención Americana y 34.b del Reglamento. El criterio para analizar la admisibilidad difiere del utilizado para el análisis del fondo de la petición dado que la Comisión sólo realiza un análisis *prima facie* para determinar si los peticionarios establecen la aparente o posible violación de un derecho garantizado por la Convención. Se trata de un análisis somero que no implica prejuzgar o emitir una opinión preliminar sobre el fondo del asunto.

33. Asimismo, los instrumentos jurídicos correspondientes no exigen a los peticionarios identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en un asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes.

34. La peticionaria sostiene que el señor Elías Puentes fue asesinado por miembros del ELN mientras se desempeñaba como funcionario del Estado, quien tenía conocimiento de las amenazas contra su vida, aunado a que a la fecha no se ha enjuiciado a los responsables y sus familiares no han obtenido una reparación por dicha muerte. A su vez, el Estado manifiesta que los hechos no caracterizan violaciones a los derechos consagrados en la Convención, pues se trata de un acto cometido por un tercero que el Estado no podía prever y por tanto no se le puede atribuir responsabilidad internacional. Señala asimismo que la peticionaria pretende que la Comisión actúe como una “cuarta instancia”.

35. En vista de los elementos de hecho y de derecho presentados por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la CIDH considera que los alegatos respecto de la supuesta responsabilidad del Estado en la muerte de la presunta víctima y posterior falta de investigación y reparación requieren un análisis en la etapa de fondo para evaluar si constituyen violaciones a los derechos reconocidos en el artículo 4 en perjuicio del señor Elías Puentes, y artículos 5, 8 y 25 de la Convención en perjuicio de sus familiares, todos a la luz de la obligación consagrada en el artículo 1.1 de dicho instrumento.

36. En cuanto al reclamo de la peticionaria sobre la presunta violación de los derechos al trabajo y a la igual protección ante la ley, la Comisión observa que la peticionaria no ofrece alegatos o sustento para su presunta violación por lo que no corresponde declarar dicha pretensión admisible.

V. CONCLUSIONES

37. Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, la Comisión Interamericana concluye que la presente petición satisface los requisitos de admisibilidad enunciados en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana y 31 a 34 del Reglamento y, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

DECIDE:

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8 y 25 de la Convención, a la luz del artículo 1.1 de dicho instrumento;
2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con el artículo 24 de la Convención;
3. Notificar a las partes la presente decisión;
4. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado electrónicamente por la Comisión a los 27 días del mes de abril de 2017(Firmado); Francisco José Eguiguren, Presidente; Margarette May Macaulay, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Segunda Vicepresidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, Paulo Vannuchi, y James L. Cavallaro, Miembros de la Comisión.