

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 223  
13 agosto 2022  
Original: español

**INFORME No. 220/22**  
**PETICIÓN 1650-13**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

FAMILIARES DE LUZ ELENA ZULUAGA ROJO  
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 13 de agosto de 2022.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 220/22. Petición 1650-13 Admisibilidad. Familiares de Luz Elena Zuluaga Rojo. Colombia. 13 de agosto de 2022.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Roberto Fernando Paz Salas
<b>Presunta víctima:</b>	Familiares de Luz Elena Zuluaga Rojo <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia <sup>2</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal) y 7 (libertad personal) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos <sup>3</sup> , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	8 de octubre de 2013
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	28 de noviembre de 2018
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	8 de julio de 2019
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	7 de octubre de 2021 <sup>5</sup>
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	9 de septiembre de 2021

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí,
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	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

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, 8 de abril de 2013
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí

<sup>1</sup> La petición identifica a las siguientes personas como familiares de Luz Elena Zuluaga Rojo: Tulia Rosa Rojo (madre), Blanca Nohemy Zuluaga Rojo (hermana), Claudia Patricia Zuluaga Rojo (hermana) y Juan David Echeverry Zuluaga (hijo).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> En adelante "la Convención Americana"

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

<sup>5</sup> La Comisión toma nota que el Estado solicita el archivo de la petición indicando que la parte peticionaria incurrió en inactividad procesal entre el 8 de julio de 2019 y el 23 de julio de 2021. Al respecto, la Comisión recuerda que conforme al artículo 42.2 de su reglamento el archivo de una petición requiere que la Comisión haya solicitado información a la parte peticionaria y notificado a esta de la posibilidad de una decisión de archivo, y que esa parte no responda dentro del plazo establecido para la presentación de dicha información; circunstancia que no se configura en el presente caso. En adición, la Comisión observa que el 16 de septiembre de 2019 la parte peticionaria realizó una solicitud de información sobre el estatus de su petición, comunicación que no requería traslado por carecer de contenido sustantivo, pero que igualmente evidencia su interés en continuar con el trámite de la petición.

## V. HECHOS ALEGADOS

1. La petición alega que la señora Luz Elena Zuluaga Rojo fue secuestrada y despojada de sus bienes por una banda criminal entre cuyos integrantes se encontraba un agente de la Policía, quien luego la asesinó; que las autoridades estatales no adoptaron medidas para prevenir estos hechos, pese a conocer la peligrosidad del agente; y que esas autoridades se han negado a reconocer su responsabilidad por los hechos o a brindar reparación a las personas familiares de la señora Zuluaga Rojo.

2. Según relata la petición, la noche del 22 de marzo de 1994 la señora Zuluaga Rojo se encontraba en un restaurante en compañía de otras dos personas cuando llegaron cuatro agresores armados en un automóvil. Estos despojaron a la señora Zuluaga Rojo y a sus dos acompañantes de todas sus pertenencias y les forzaron a abordar un automóvil. Luego, llevaron a un apartamento donde los golpearon, amenazaron y despojaron de sus claves y tarjetas de crédito. Tras ello, forzaron a la señora Zuluaga Rojo a abordar nuevamente el automóvil para trasladarla a otro lugar donde la mataron disparándole. A las otras dos personas las mantuvieron secuestradas en el apartamento hasta que eventualmente las pusieron en libertad.

3. La petición explica que entre los agresores se encontraba un suboficial de la Policía y un ex agente de esa institución quienes fueron los autores materiales del asesinato de la señora Zuluaga Rojo. La petición también destaca que el referido suboficial era el propietario del apartamento utilizado para los actos ilícitos mientras que el ex agente lo era del automóvil que utilizaron para llevar a las víctimas.

4. Conforme continúa el relato, el suboficial fue procesado disciplinariamente por los hechos descritos en la petición, resultando en que el 30 de septiembre de 1994 el Comandante de la Policía Metropolitana del Valle Aburre solicitara su destitución. También se inició un proceso penal contra los cuatro agresores, el cual concluyó el 26 de septiembre de 1995 con una sentencia de segunda instancia en la que el suboficial y el ex agente fueron condenados a penas de cuarenta y cinco años y tres meses de prisión por el homicidio de la señora Zuluaga Rojo. Los otros dos agresores también recibieron condenas penales por los delitos de secuestro simple, hurto calificado y porte ilegal de arma de fuego.

5. El peticionario alega que el Estado es responsable por lo ocurrido a la señora Zuluaga Rojo por faltar a su deber de prevención. Así, explica que en 1993 el referido oficial participó en compañía de otros agentes de la Policía en actos delictivos de tentativa de hurto y lesiones personales. Por ello, el oficial recibió sanción disciplinaria por parte de la Policía y fue sometido a veinticinco días de detención. Sin embargo, se le permitió seguir vinculado a la Policía prestando un servicio de medio tiempo. La petición reclama que las autoridades estatales no hayan adoptado oportunamente las medidas de destitución y sanción penal del suboficial y de decomiso de los revólveres que éste que portaba con salvoconducto; alegando que las autoridades debieron actuar con criterio de anticipación y no esperar hasta que el suboficial le quitara la vida a la señora Zuluaga Rojo para adoptar tales medidas.

6. Por otro lado, el 21 de febrero de 1996 los familiares de la señora Zuluaga Rojo interpusieron una demanda de reparación directa contra las autoridades estatales con la finalidad de obtener una reparación por los daños que sufrieron a consecuencia de las acciones de un agente del Estado. La demanda fue conocida por el Tribunal Administrativo de Antioquía, que el 5 de agosto de 2003 profirió sentencia de primera instancia negando todas las pretensiones de la parte demandante. El Tribunal estimó que el deber del Estado de ejercer vigilancia y control sobre sus agentes era una obligación de medio y no de resultado; y que la parte demandante no había probado la falla en el cumplimiento de esa obligación de medio mientras que las autoridades estatales si habían probado su diligencia durante el proceso penal seguido contra el agente.

7. Los familiares de la presunta víctima apelaron la decisión de primera instancia; sin embargo, el 20 de marzo de 2013 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia tras considerar que la muerte de la señora Zuluaga Rojo ocurrió por la voluntad exclusiva y actividades personales del suboficial que no guardaban vinculación alguna con el servicio público de Policía. El peticionario indica que la sentencia de segunda instancia fue notificada por edicto el 8 de abril de 2013; y que esta constituye la decisión definitiva con la que quedaron agotados los recursos internos. El Estado, por lo

tanto, considera que la petición debe ser inadmitida porque esta pretende que la Comisión actúe como un tribunal de alzada o “cuarta instancia” en contravención al principio de subsidiaridad que la rige.

8. Colombia explica que se llevó a cabo un proceso penal por la muerte de la señora Zuluaga Rojo y los hechos vinculados, proceso que concluyó con la identificación de todos los responsables quienes fueron sancionados con penas severas de prisión y con la obligación de indemnizar a los familiares de la víctima. El Estado destaca que la parte peticionaria no ha probado ni alegado que en el desarrollo de este proceso penal se hubieran configurado violaciones al debido proceso a las garantías convencionales. Por lo tanto, el Estado considera que cualquier revisión por parte de la Comisión de las decisiones proferidas en el marco de ese proceso penal sería improcedente conforme a la “fórmula de la cuarta instancia”.

9. También relata el Estado que la acción de reparación directa interpuesta por los familiares de la señora Zuluaga Rojo fue rechazada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquía pues este determinó que:

[E]l hecho no ocurrió durante la ejecución del servicio, o con armas de fuego u otro elemento de dotación oficial, como vehículos, prendas de vestir, etc., o invocando o prevalido de su condición de agente público, razón por la cual puede calificarse como una falta personal, por la cual debe responder de la misma manera que lo haría cualquier delincuente, en virtud de los daños causados por la comisión de un delito,

10. El referido Tribunal también concluyó que la parte demandante no probó que las autoridades estatales demandadas hubieran incurrido en falla de servicio por la falta de vigilancia frente a las conductas del suboficial homicida porque:

[E]l hecho de la comisión de delitos por parte del suboficial, no es prueba suficiente de la falla. Otra cosa es que hubiere probado que habría complicidad, tolerancia, desdén, patrocinio, encubrimiento, etc., por parte de las autoridades, respecto de sus delitos o conductas

11. Conforme continúa el relato, la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquía fue confirmada por el Consejo de Estado quien determinó que al momento en que cometió los hechos delictivos el suboficial:

[N]o se hallaba en misión oficial, no se encontraba en horas de servicio ni en el lugar de su prestación; tampoco se valió del estatus de autoridad, ni de sus elementos de dotación oficial. En otras palabras, el señor [sic] no obró impulsado o determinado por su calidad de suboficial en grado de Cabo de la Policía Nacional, ni tal condición jugó papel alguno que pudiera haber determinado- en parte o en todo- el resultado.

12. El Estado sostiene que el proceso relacionado con la acción de reparación directa fue respetuoso de las garantías convencionales de las personas demandantes. Destaca que el peticionario no ha evidenciado, ni siquiera *prima facie*, que el proceso haya adolecido de vicios de arbitrariedad o violaciones al debido proceso; no bastando para ello el mero hecho de que el resultado del proceso haya sido desfavorable a los intereses de las presuntas víctimas. Por estas razones, el Estado estima que cualquier revisión por parte de la Comisión de las decisiones proferidas en el marco del proceso de reparación directa sería improcedente conforme a la “fórmula de la cuarta instancia”.

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

13. La parte peticionaria sostiene que la jurisdicción doméstica quedó definitivamente agotada con la decisión del Consejo de Estado que rechazó en segunda instancia la acción de reparación directa interpuesta por los familiares de la señora Zuluaga Rojo. El Estado no ha presentado observaciones respecto a si la petición cumple o no con los requisitos de agotamiento de los recursos internos y presentación dentro de plazo.

14. 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 internos<sup>6</sup>. En el presente caso, la Comisión Interamericana observa que el objeto fundamental de la petición consiste en el reclamo de la parte peticionaria de que el Estado no habría reparado adecuadamente a los familiares de la Sra. Luz Zuluaga, al rechazar su demanda administrativa de reparación directa por daño antijurídico. Además, sustenta estos hechos en la alegada falta de una debida prevención de los hechos que resultaron en la muerte de aquella.

15. En este sentido, se surge del expediente, y es aceptado por el Estado, que la última decisión en el proceso contencioso-administrativo se emitió el 20 de marzo de 2013, cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia. Esta sentencia habría sido notificada por edicto el 8 de abril de 2013. Por lo tanto, la Comisión concluye que la presente petición cumple con el requisito del artículo 46.1.a) de la Convención; además al haberse recibido la petición en la CIDH el 8 de octubre de 2013, resulta claro que esta cumple además con el requisito del plazo de presentación establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana; respecto de este extremo de la petición.

16. Con respecto al proceso penal seguido contra los perpetradores del secuestro y homicidio de la Sra. Luz Zuluaga, la Comisión observa que dicho proceso concluyó el 26 de septiembre de 1995; es decir, dieciocho años antes de la presentación de la petición a la CIDH. Por lo tanto, cae fuera del plazo de presentación establecido en el artículo 46.1.b). Además, la Comisión toma nota de la información presentada por ambas partes según la cual todos los perpetradores del crimen contra la Sra. Luz Zuluaga fueron procesados y condenados a penas proporcionales a la gravedad de los actos que cometieron, siendo además juzgados dentro de un plazo razonable. Por lo tanto, todo lo referido al proceso penal contra los perpetradores queda excluido del marco fáctico del presente informe; sin perjuicio de que pueda referirse a este a modo de antecedente.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. 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 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 Americana<sup>7</sup>.

18. En primer lugar, y teniendo claro el objeto de la presente petición, la Comisión recuerda que la Corte Interamericana ha reconocido que el hecho de que la jurisdicción contencioso-administrativa de un Estado se haya pronunciado respecto a la ausencia de responsabilidad de este no inhibe a los órganos del Sistema Interamericano de efectuar su propia determinación al respecto a fines de efectuar un análisis sobre la presunta violación a los derechos contenidos en la Convención Americana; principio que aplica independientemente de que los procesos contencioso-administrativos domésticos se hayan desarrollado en respeto o no de las garantías judiciales<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> Corte IDH, Corte IDH. Caso Villamizar Durán y otros Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 364, párr 132.

19. En el presente caso, la Comisión no considera que existan elementos objetivos que *prima facie* podrían constituir posibles violaciones a los derechos de las presuntas víctimas en el marco del proceso contencioso administrativo de reparación directa, como por ejemplo su duración de diecisiete años; además, de la existencia de otros elementos, como el hecho de que los policías involucrados tenían antecedentes de conductas delictivas violentas que habían sido de conocimiento del Estado; además, del hecho, cuestionado por el peticionario, de que existe una incongruencia en la forma cómo los órganos del Estado entienden la responsabilidad de los agentes de policía que cometen actos delictivos formalmente fuera del servicio; en el sentido de que para efectos de las sanciones disciplinarias sí se consideran como fallas o infracciones cometidas en el servicio, pero para efectos del otorgamiento de compensaciones económicas a las víctimas no. Todos estos son elementos que ameritan un análisis de fondo de la CIDH en el presente asunto, para determinar si en efecto se generó la responsabilidad internacional del Estado ante la denegatoria de conceder una compensación económica, como parte de una reparación integral, a los familiares de la Sra. Luz Zuluaga.

20. 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 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 de los familiares de Luz Elena Zuluaga Rojo debidamente identificados en el trámite del presente caso.

21. Por otro lado, y en concordancia con lo establecido en la secciones VI y VII del presente informe, la Comisión, tras analizar pormenorizadamente la información aportada, no considera que existan elementos concretos que permitan observar *prima facie* que existan eventuales violaciones a los derechos establecidos en los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal) y 7 (derecho a la libertad personal) que le sean atribuibles directamente al Estado Colombiano.

## VIII. DECISIÓN

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

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 5, 4 y 7 de la Convención Americana, y;

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 13 días del mes de agosto 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.