

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 191
7 julio 2020
Original: español

INFORME No. 181/20

PETICIÓN 380-10

INFORME DE ADMISIBILIDAD

GUSTAVO EMILIO GÓMEZ GALEANO Y FAMILIARES
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 7 de julio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 181/20. Petición 380-10. Admisibilidad. Gustavo Emilio Gómez Galeano y familiares. Colombia. 7 de julio de 2020.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Javier Leonidas Villegas Posada
Presunta víctima:	Gustavo Emilio Gómez Galeano y familiares ¹
Estado denunciado:	Colombia
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² ; y Artículos I (vida, libertad, seguridad e integridad de la persona), XI (preservación de la salud y bienestar) y XVIII (justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	16 de marzo de 2010
Notificación de la petición al Estado:	12 de abril de 2016
Primera respuesta del Estado:	19 de enero de 2018

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 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos) 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, aplican las excepciones del Artículo 46.2 (b) y (c) de la Convención Americana
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario alega la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la omisión de protección en la que habría incurrido frente al señor Gustavo Emilio Gómez Galeano, quien fue asesinado por guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el departamento de Antioquia en 1993.

2. Se relata en la petición que el señor Gómez era edil del Concejo Municipal de San Roque, Antioquia, cargo para el que fue elegido por votación popular en dos elecciones sucesivas. En 1991, durante su primer período como edil, el señor Gómez empezó a recibir amenazas contra su vida y reportó este riesgo a las autoridades –incluyendo a la Inspectoría de Policía municipal de la época–, sin obtener protección; las amenazas

¹ En la petición se identifica a las siguientes personas como familiares inmediatos del señor Gustavo Emilio Gómez: (1) Luz Estella López Rendón, esposa; (2) Valentina Gómez López, hija; (3) Simón Gómez López, hijo; y (4) Mateo Gómez López, hijo.

² En adelante, “la Convención Americana”.

³ En adelante, “la Declaración Americana”.

⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

provenían del ELN, que delinquía activamente en esa zona. Durante su segundo período, en el cual ocupó el cargo como presidente del Concejo, las amenazas continuaron y se intensificaron, lo cual el señor Gómez volvió a poner en conocimiento de las autoridades, específicamente de la Personería Municipal y la Policía Nacional, pese a lo cual no recibió protección alguna para su seguridad. Tampoco le fue concedida por el Concejo la posibilidad de ausentarse de las sesiones para participar en las mismas desde la ciudad de Medellín. El señor Gómez tenía su residencia familiar en Medellín y se desplazaba hacia allí por tierra desde San Roque todos los fines de semana, sin contar con protección estatal durante esos trayectos de ida y regreso. El 14 de febrero de 1993, en el tramo de la carretera entre Barbosa y Santo Domingo (Antioquia), el vehículo en el que viajaba con otros funcionarios públicos de San Roque fue detenido por guerrilleros del ELN que habían establecido un retén ilegal. Los guerrilleros obligaron a los demás pasajeros a bajarse del automóvil, abordaron el vehículo y forzaron al conductor a llevarlos junto con el señor Gómez al sector de Molino Viejo en esa misma carretera, donde hicieron bajar al señor Gómez, ordenando al conductor que regresara solo al punto del retén. En ese lugar los guerrilleros asesinaron al concejal de un disparo en la cabeza, y su cuerpo fue hallado más tarde por agentes del orden. En criterio del peticionario, la omisión de las fuerzas de seguridad colombianas en proteger la integridad del señor Gómez facilitó la perpetración del homicidio, que estuvo motivado en el ejercicio activo de sus derechos políticos como edil y presidente del Concejo de San Roque, ejercicio que quiso continuar a pesar de las amenazas que había recibido; según alega, el Estado debió haber garantizado el goce y ejercicio de sus derechos políticos proveyéndole medidas de seguridad, especialmente teniendo en cuenta que las amenazas que había recibido buscaban obstruir su desempeño como concejal, y se dirigían en últimas contra el Concejo como institución democrática y no contra él como persona. El peticionario informa que el asesinato del señor Gómez causó un profundo traumatismo a su esposa e hijos, quienes derivaron serios y duraderos perjuicios materiales y psicológicos de su muerte.

3. La muerte del señor Gómez dio lugar a la apertura oficiosa de una investigación penal por la Dirección Regional de Fiscalías de Medellín, por el delito de homicidio con fines terroristas, radicada con el número 10.914, la cual fue posteriormente trasladada a la Fiscalía Especializada de Antioquia. Este despacho, mediante resolución del 12 de junio de 1996, resolvió suspender y archivar provisionalmente la investigación previa por falta de identificación de los responsables y de las circunstancias de modo, tiempo y lugar del asesinato. Desde entonces el proceso no ha sido reactivado, y el crimen permanece en la impunidad. La esposa del señor Gómez interpuso un derecho de petición para acceder a los materiales que obraban en el expediente, pero la Fiscalía le denegó el acceso alegando que la investigación previa estaba cobijada por mandato legal por la reserva del sumario. En esta medida, el peticionario solicita a la CIDH que pida copia del expediente investigativo al Estado colombiano. Por otra parte, el peticionario informa que debido a los profundos efectos psicológicos que tuvo el asesinato del señor Gómez, sus familiares no acudieron a la vía contencioso-administrativa de reparación directa para obtener la indemnización de los perjuicios que habían sufrido en virtud de la falta de protección estatal que permitió la consumación del crimen, dentro del término de prescripción de dos años que tenían para hacerlo. Tampoco recibieron ningún tipo de apoyo ni protección de parte de las autoridades, y en este sentido alegan que el Estado no les proveyó las condiciones para acceder a la justicia, lesionando su derecho a la protección judicial.

4. El Estado, en su contestación, se opone a la admisibilidad de la demanda por dos razones: falta de agotamiento de los recursos internos, y la pretensión de una “cuarta instancia”. También afirma que la CIDH no tiene competencia para pronunciarse sobre este caso bajo la Declaración Americana, sino que debe valorarlo a la luz de la Convención Americana; y precisa que en los archivos militares consultados por el Ministerio de Defensa no obra información alguna sobre los hechos relatados en la petición. El Estado también sostiene que en los archivos de la Policía Nacional no se encontró registro sobre solicitudes de protección presentadas por el señor Gómez o por sus familiares, y que la Fiscalía General de la Nación tampoco encontró registros sobre denuncias penales presentadas por el señor Gómez en virtud de las amenazas que había recibido; de igual manera la Alcaldía Municipal de San Roque reportó no haber encontrado anotaciones sobre amenazas contra el señor Gómez en sus libros “radicadores”, y la Personería Municipal presentó idéntica información.

5. En cuanto al alegato de “cuarta instancia”, el Estado confirma que la Fiscalía Regional de Medellín dispuso, mediante decisión del 12 de mayo de 1996, la suspensión provisional y el archivo provisional de la investigación, la cual se encontraba en la fase de investigación previa, puesto que no se pudieron establecer las circunstancias de modo, tiempo y lugar del delito, ni se logró judicializar a sus autores; también

informa que los familiares del señor Gómez no se constituyeron en parte civil dentro del proceso. En esta medida, considera que la decisión de la Fiscalía Regional de suspender y archivar la investigación previa es una decisión interna amparada por la presunción de legalidad y adoptada con pleno respeto por el debido proceso y los derechos de los afectados, que la CIDH no puede entrar a controvertir ni revisar, puesto que de hacerlo estaría obrando como un tribunal de cuarta instancia; afirma a este respecto que *“el hecho de que la Fiscalía se viera obligada a archivar provisionalmente la investigación, luego de haber realizado todas las diligencias que estaban a su alcance, no es óbice para entender que el caso ya ha sido resuelto definitivamente por el Estado, por haberse llevado con el pleno de las garantías del debido proceso”*. En esta misma línea, alega que los diecisiete años que habían transcurrido para el momento de la petición sin obtener una resolución judicial definitiva del asunto se justifican por la complejidad del proceso, por lo cual en su criterio la justicia se ha tomado un plazo razonable en operar frente a estos hechos; también justifica esta conclusión en la actividad probatoria de la Fiscalía durante el primer año de la investigación antes de su suspensión -que consistió en decretar algunos testimonios y pedir ciertas certificaciones-, y en la supuesta inactividad de las víctimas sobrevivientes. En esta línea, el Estado califica la falta de constitución en parte civil por parte de los familiares del señor Gómez como una falta de colaboración con las autoridades de parte suya.

6. En cuanto a la falta de agotamiento de los recursos internos, el Estado alega que la vía idónea que debieron activar los peticionarios era la acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, especialmente por el hecho de que las reparaciones integrales que se otorgan por esta vía cumplen con los parámetros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El Estado argumenta que frente a este recurso idóneo que los peticionarios se abstuvieron de agotar, no es procedente alegar ninguna de las excepciones consagradas en el artículo 46.2 de la Convención Americana.

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

7. La posición consistente de la Comisión Interamericana es que en los casos en que se alegan violaciones del derecho a la vida, el recurso idóneo que se debe agotar a nivel doméstico es la vía penal, mediante la realización oficiosa y diligente de investigaciones que determinen los responsables de la violación y les sometan a juzgamiento y sanción de conformidad con la Convención Americana⁵; esta carga debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, y no como una gestión de intereses de particulares o que dependa de la iniciativa de éstos ni de la aportación de pruebas por parte de los mismos⁶. Está igualmente consolidada la postura de la CIDH según la cual la vía judicial de la responsabilidad administrativa –por ejemplo a través de la acción contencioso-administrativa de reparación directa en Colombia–, o la de la responsabilidad civil, no son los recursos judiciales idóneos para hechos de esta naturaleza.

8. En línea con los criterios precedentes, la CIDH observa que la Fiscalía General de la Nación inició una investigación penal por el asesinato del señor Gustavo Emilio Gómez, a través de la Dirección Regional de Fiscalías de Medellín, la cual fue posteriormente trasladada a la Fiscalía Especializada de Antioquia. Tras practicar algunas pruebas testimoniales y documentales, esta Fiscalía resolvió suspender provisionalmente el proceso en la fase de investigación preliminar, al no haberse logrado determinar las circunstancias ni los responsables del asesinato, y ordenó enviar el expediente provisionalmente al archivo. Desde ese momento, y hasta el día de hoy, la investigación se encuentra en suspenso, archivada y a la espera de una culminación que permita al proceso avanzar a la etapa de juzgamiento y sanción. Estos hechos configuran, en criterio de la Comisión, las dos excepciones que consagran los literales (b) y (c) del artículo 46.2 de la Convención Americana frente al deber de agotamiento de los recursos internos, como se procede a explicar. Por una parte, en casos anteriores relativos a Colombia la Comisión Interamericana ha considerado que cuando se produce el cierre unilateral y el archivo de una investigación penal por parte del ente investigador, se configura la excepción consistente en que a la víctima no se le haya permitido acceder a los recursos internos

⁵ CIDH, Informe No. 72/18, Petición 1131-08. Admisibilidad. Moisés de Jesús Hernández Pinto y familia. Guatemala. 20 de junio de 2018, párr. 10. CIDH, Informe N° 70/14. Petición 1453-06. Admisibilidad. Maicon de Souza Silva. Renato da Silva Paixão y otros. 25 de julio de 2014, párr. 18; Informe No. 3/12, Petición 12.224, Admisibilidad, Santiago Antezana Cueto y otros, Perú, 27 de enero de 2012, párr. 24; Informe No. 124/17, Petición 21-08, Admisibilidad, Fernanda López Medina y otros, Perú, 7 de septiembre de 2017, párrs. 3, 9-11.

⁶ CIDH, Informe No. 159/17, Petición 712-08. Admisibilidad. Sebastián Larroza Velázquez y familia. Paraguay. 30 de noviembre de 2017, párr. 14.

o se le haya impedido agotarlos⁷; en el caso bajo estudio eso fue precisamente lo que ocurrió, ya que la decisión unilateral de la fiscalía de suspender provisionalmente la investigación preliminar y archivarla provisionalmente no fueron comunicadas a los familiares del señor Gómez, quienes quedaron, en consecuencia, al margen de la posibilidad de actuar. Por otra parte, el homicidio del señor Gómez tuvo lugar en febrero de 1993, es decir, hace veintisiete años, lapso que desde cualquier punto de vista configura una demora excesiva e injustificada en determinar a los responsables del crimen y establecer las responsabilidades del caso.

9. En cuanto al plazo que ha transcurrido desde el momento del crimen hasta hoy, el Estado ha argumentado que se trata de un período de tiempo razonable en atención a la complejidad del caso, a las actuaciones de las autoridades judiciales y a la supuesta inactividad de los familiares del señor Gómez en el proceso. A este respecto, la CIDH observa, en primer lugar, que las actuaciones investigativas de la Fiscalía cesaron en 1996, y desde entonces el proceso se ha mantenido archivado y suspendido provisionalmente, sin que –según lo informa el propio Estado– se haya realizado actividad alguna tendiente a culminar la investigación y administrar justicia por el asesinato del concejal Gómez. En segundo lugar, el Estado ha achacado a los familiares del señor Gómez que ellos no se constituyeron en parte civil en el proceso penal, lo cual denotaría desinterés o falta de actividad de su parte; sin embargo, es claro bajo las normas de la legislación procesal penal vigente en Colombia en ese momento –v.g. el Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal– que la constitución en parte civil no era procedente en la fase de investigación previa, ya que por mandato expreso de la ley tal constitución en parte civil únicamente procedía a partir de la resolución de apertura de la instrucción penal⁸, y esa resolución de apertura de la instrucción penal era la decisión que ponía fin a la fase de investigación previa⁹. Es decir, era jurídicamente imposible para los familiares del señor Gómez constituirse en parte civil en el proceso penal iniciado con ocasión de su asesinato, puesto que éste no avanzó más allá de la investigación previa. En tercer lugar, el Estado no ha explicado por qué una investigación por un homicidio sobre el cual se tienen fuertes indicios acerca de su autoría a manos de la guerrilla del ELN, en una zona del país en la que dicha guerrilla delinquía activamente, ha de ser particularmente compleja. Esta conclusión se adopta sin perjuicio de lo que se determine sobre el particular en la etapa de fondo del presente procedimiento.

10. Así, teniendo en cuenta que el homicidio del señor Gómez se perpetró en febrero de 1994, que la investigación penal fue suspendida y archivada en 1996, y que los efectos de la impunidad del caso se perpetúan hasta el presente, la CIDH considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

11. En primer lugar, frente al alegato de “cuarta instancia” presentado por el Estado, la Comisión reitera que dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. En este sentido, se observa *prima facie* que la petición ha planteado con claridad posibles violaciones de varios derechos humanos protegidos en la Convención Americana, derivadas tanto de la omisión de protección estatal que habría facilitado el asesinato del señor Gómez, como de la impunidad en la que se encuentra el caso en la actualidad, y de la falta de apoyo del Estado a los familiares de la víctima fatal.

12. Asimismo, en el caso bajo examen es claro que todavía no existe una sentencia penal sobre el caso del homicidio de Gustavo Emilio Gómez. Existe una decisión de suspensión y archivo provisionales de la investigación previa adoptada por la Fiscalía Especializada de Antioquia en 1996, que no tiene la naturaleza de sentencia, es decir, de providencia judicial definitiva de la responsabilidad penal de un acusado al culminar un proceso judicial respetuoso de las garantías judiciales básicas. Más aún, la decisión de suspensión y archivo adoptada por la Fiscalía es, en sus propios términos, de naturaleza “provisional” y no definitiva. Por lo tanto,

⁷ CIDH, Informe No. 108/19. Petición 81-09. Admisibilidad. Anael Fidel Sanjuanelo Polo y familia. Colombia. 28 de julio de 2019, párrs. 17-19.

⁸ Código de Procedimiento Penal de 1991, Artículo 45.

⁹ Código de Procedimiento Penal de 1991, Artículos 324 y 325.

no se está frente a un escenario en el cual se pueda alegar que un pronunciamiento de la CIDH equivaldría a revisar pronunciamientos judiciales domésticos que resuelvan en forma definitiva un determinado asunto.

13. El Estado plantea además que en los archivos documentales revisados por la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación, la Personería Municipal y la Alcaldía Municipal de San Roque, no hay constancia escrita sobre las solicitudes de protección efectuadas por el señor Gustavo Emilio Gómez antes de su muerte. Sin embargo, la petición indica que dichas solicitudes de protección sí se formularon en más de una oportunidad y ante diversas autoridades municipales y del orden nacional; también plantea el peticionario que la situación de riesgo consustancial al ejercicio de derechos políticos en una zona de presencia activa de la guerrilla del ELN bastaba para que el Estado oficiosamente protegiera al señor Gómez. Se ha trabado así una controversia de tipo fáctico y probatorio entre las partes, que debe ser resuelta en la etapa de fondo del presente procedimiento, ya que ello excede el estándar de valoración *prima facie* propio de la fase de admisibilidad.

14. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse, podrían caracterizar violaciones a los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).

15. Finalmente, la Comisión Interamericana coincide con el Estado en cuanto a que el estándar jurídico de valoración de la presente petición ha de ser la Convención Americana, y no la Declaración Americana. La CIDH ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua iniciada con anterioridad a la entrada en vigor de la Convención Americana para el Estado en cuestión¹⁰.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 23 y 25 de la Convención Americana, en conexión con su artículo 1.1; y

2. 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 a los 7 días del mes de julio de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Julissa Mantilla Falcón, Miembros de la Comisión.

¹⁰ CIDH, Informe No. 180/18, Petición 1616-07, Admisibilidad, A.G.A. y familiares, Colombia, 26 de diciembre de 2018, párr. 17; Informe No. 27/19, Admisibilidad, Miguel Ángel Córdoba, Argentina, 16 de marzo de 2019, párr. 18.