

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 381  
14 diciembre 2020  
Original: español

**INFORME No. 363/20**  
**PETICIÓN 785-10**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

JOSÉ ANTONIO CARDONA MÁRQUEZ Y FAMILIA  
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 14 de diciembre de 2020.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 363/20. Petición 785-10. Admisibilidad. José Antonio Cardona Márquez y familia. Colombia. 14 de diciembre de 2020.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Oscar Conde Ortiz
<b>Presunta víctima:</b>	José <sup>1</sup> Antonio Cardona Márquez y familia <sup>2</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal) y 17 (protección a la familia) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>3</sup> en relación con el artículo 1 del mismo instrumento; artículos I, VIII y XI Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre <sup>4</sup> y el artículo 1 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>5</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	28 de mayo de 2010
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	5 de mayo de 2016
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	30 de septiembre de 2016
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	28 de marzo de 2018

## 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 de instrumento de ratificación realizado el 31 de julio de 1973) y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (depósito de instrumento de ratificación realizado el 12 de abril de 2005)

## 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
--	----

<sup>1</sup> La parte peticionaria identifica a la presunta víctima como José y no Jesús. En un anexo una sentencia del tribunal administrativo se le identifica como Jesús.

<sup>2</sup> La parte peticionaria identifica como familiares de la presunta víctima a Luis Eduardo Cardona Ramírez y María Otilia Márquez Arcila como padre y madre, respectivamente; a Jesús, María Cenia, Judas Eduardo, Martha Adiel, y José Uriel, todos Cardona Ramírez junto con María Delia Cardona De Claros y Teresita Cardona de Córdoba, como sus hermanos y hermanas; a Luz Dary Martínez como su pareja; y a Ferny, Edilson, José Antonio, Enith y Jhon Jairo, todos Cardona Martínez, quienes para la fecha de los hechos tenían 16, 13, 11, 9 y 6 años, respectivamente, como sus hijos e hija.

<sup>3</sup> En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>4</sup> En adelante, "la Declaración Americana" o "la Declaración".

<sup>5</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 7 (derecho a la libertad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación al artículo 1.1 de dicho instrumento
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, en los términos de la Sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la Sección VI

## V. HECHOS ALEGADOS

1. La presente petición reclama la responsabilidad internacional del Estado colombiano en relación a la desaparición de José Antonio Cardona Márquez (en adelante “la presunta víctima”) el 28 de enero de 1993 presuntamente en manos de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (“FARC”) como represalia por haber colaborado con miembros del Ejército Nacional. La parte peticionaria sostiene que el Ejército Nacional le exigió colaboración a la presunta víctima para el transporte de víveres desde un campamento de las FARC, constituyéndolo de esta manera en objetivo militar y exponiéndolo a un riesgo excepcional, además de haber fallado en su posición de garante al no brindar a la presunta víctima y su familia la debida protección. Asimismo, denuncia la falta de reparación por parte del Estado a los familiares de la presunta víctima.

2. A modo de contexto, la parte peticionaria argumenta que, a finales de diciembre de 1992, unidades del Ejército Nacional adscritas al Batallón “Héroes del Guepi”, hicieron su presencia en las veredas La Esmeralda, Gibraltar, Berlín, Gaitán y Corazones la Punta del Municipio de La Montañita. Sostiene que dichas unidades acamparon en la finca “Buenavista”, ubicada en la vereda Berlín, propiedad de la presunta víctima, a pesar de que éste se opuso por el peligro que representaría para él y su familia en el evento de un enfrentamiento con la guerrilla. Asimismo, describe que el 26 de enero de 1993 la presunta víctima atendió una petición de colaboración que le hizo el Ejército Nacional y les prestó unos animales de su propiedad para el transporte de unos víveres hallados y decomisados en el campamento de las FARC ubicado en la vereda Las Hermosas.

3. Alega asimismo que, en horas de la noche del 28 de enero de 1993, un grupo de personas que vestían prendas de uso privativo del Ejército llamaron a la puerta de su vivienda en búsqueda de la presunta víctima. Ante la negativa de abrir la puerta, dichas personas que se identificaron como miembros de la “contraguerrilla” forzaron su entrada a la vivienda, golpearon a Luz Dary Martínez en la nuca con un fusil e igualmente a dos de sus hijos, y se llevaron a José Antonio Cardona con la indicación de lo regresarían al día siguiente. Sin embargo, hasta la fecha se desconoce su destino.

4. Los familiares de la presunta víctima interpusieron innumerables diligencias ante numerosas entidades estatales como el Ejército, la Fiscalía, la Procuraduría, Personería Municipal de la Alcaldía de La Montañita, la Defensoría del Pueblo y la Presidencia de la República sin resultado positivo hasta la fecha. En particular, la parte peticionaria destaca que el 30 de enero de 1993 Luz Dary Martínez rindió declaración juramentada sobre la desaparición de la presunta víctima ante el Personero Municipal de la Alcaldía de Montañita; y que el 1º de febrero de 1993 éste remitió dicha declaración al Procurador Departamental. Asimismo, sostiene que el 11 de febrero de 1993 los padres de José Antonio Cardona solicitaron a la Fiscalía General de la Nación y a la Presidencia de la República, la apertura de investigación referente a la desaparición de su hijo; y que el 9 de marzo de 1993 la Junta de Acción Comunal de la Vereda Berlín del Municipio de La Montañita y la Junta de Acción Comunal de la Vereda Las Hermosas de dicho municipio, de manera individual, presentaron cartas al Juez Municipal en la que denunciaron la detención y desaparición de la presunta víctima. Destaca igualmente que los padres formularon una queja ante la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos el 12 de febrero de 1993.

5. Al respecto, relata la parte peticionaria que mediante comunicación de 1º de febrero de 1993, el personero municipal solicitó al Comandante de la Décima Segunda Brigada de Florencia, información sobre la posible retención de la presunta víctima. El 3 de febrero de 1993 la Comandancia de la Décima Segunda Brigada de Florencia envió oficio al Juzgado 129 de Instrucción Penal Militar para que iniciara una indagación preliminar con el objetivo de esclarecer los hechos alegados, lo que se cumplió el 5 de febrero del mismo año. Indica adicionalmente que el 17 de febrero de 1993 el mencionado Juzgado halló probado, en atención de las declaraciones rendidas, que la presunta víctima había prestado colaboración al Ejército; por lo tanto, consideró que la detención podría tratarse dentro de una represalia tomada por el grupo armado, y que correspondía abstenerse de iniciar investigación penal.

6. Paralelamente, el 2 de marzo de 1993 la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos dispuso la apertura de una indagación preliminar con fin de establecer la posible participación de unidades de contraguerrilla del Ejército Nacional en los hechos alegados. En el marco de las diligencias, el Ejército Nacional comunicó el 25 de febrero de 1993 a dicha Procuraduría que la presunta víctima no se encontraba a disposición de la Décima Segunda Brigada ni de alguna de las unidades tácticas de la jurisdicción donde ocurrieron los hechos; y que en los archivos de la Brigada no figuraba registro alguno de que hubiera sido retenido en el pasado. La Procuraduría indicó en su informe evaluativo de 2 de septiembre de 1993 que los miembros del Ejército “aparecen seriamente indiciados de ser los autores responsables de la desaparición”; y que resolvió la no apertura de una formal averiguación disciplinaria por no conocerse en forma completa la identidad de los militares implicados, y continuar la indagación preliminar hasta obtener el pleno esclarecimiento de los hechos denunciados. No obstante, dicha Procuraduría decidió en 1995 abstenerse de continuar con la investigación y ordenar el archivo debido a la ausencia total de indicios que lleven a considerar que la presunta víctima hubiera sufrido desaparición forzada, y porque solamente podía afirmarse que su retención fue realizada por algún grupo armado al margen de la ley.

7. Por otro lado, la parte peticionaria relata que el 25 de enero de 1995, la familia de la presunta víctima interpuso una demanda de reparación directa contra el Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional en relación a la responsabilidad extracontractual del Estado por la desaparición de la presunta víctima. La demanda se basó en el hecho de que la familia tenía conocimiento que fue retenido de forma violenta el 28 de enero de 1993 por miembros de la contraguerrilla del Batallón Héroes del Guepi. El Tribunal Administrativo del Departamento de Caquetá admitió la demanda el 27 de febrero de 1995, pero las entidades demandadas se opusieron a las pretensiones incoadas toda vez que consideraron que se configuraba una causal de exoneración de la responsabilidad patrimonial del Estado por hechos de un tercero.

8. En su sentencia de 23 de septiembre de 1999, el Tribunal Administrativo del Caquetá negó las pretensiones de la familia por considerar que las pruebas presentadas y las trasladadas relativas a la investigación penal, demostraban que el daño antijurídico no era imputable a las entidades demandadas, sino que fue producido por terceros que no se vinculan con actuación de la fuerza pública. La autoridad judicial entendió que las pruebas del expediente demostraban que la presunta víctima se hallaba desaparecida, pero que no había certeza sobre los responsables; y que había una alta probabilidad de que hubiera sido objeto de un secuestro realizado por personas o grupos distintos a las fuerzas armadas, por lo que no era posible imputar el hecho a miembro alguno del Ejército Nacional. El 11 de octubre de 1999 la familia apeló la mencionada sentencia por considerar que estaba fundamentada en una valoración parcial del acervo probatorio, lo que impidió la individualización de los autores de la retención y ulterior desaparición. Asimismo, la representación legal de la familia sostuvo la responsabilidad del Estado por faltar a su deber de garante, al no haber protegido en debida forma a la presunta víctima luego de haber colaborado con el Ejército. Agrega la parte peticionaria que el 23 de septiembre de 2009 la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia. El tribunal consideró que los elementos de prueba practicados en el proceso permitían constatar que el hecho fue perpetrado por terceros ajenos al Estado, y que no había indicios que comprometieran la responsabilidad patrimonial de éste. Asimismo, estimó que el argumento sobre el deber de garante fue planteado por la parte actora en el recurso de apelación como argumento central de su inconformidad, por lo que resolver este asunto con fundamento en el nuevo alegato implicaría desconocer el derecho de defensa de las entidades demandadas.

9. La parte peticionaria sostiene que al momento de la presentación de la demanda los familiares desconocían la participación y colaboración de la presunta víctima con la fuerza pública, como lo manifestaron los miembros del Ejército militares en el trámite del proceso penal; este hecho sólo se pudo dilucidar con la práctica de las pruebas documentales solicitadas y decretadas en el trámite del proceso. Considera por lo tanto que este argumento no era nuevo, sino que obedecía a la apreciación de la sana crítica de las pruebas recaudadas oportunamente.

10. Por su parte, el Estado argumenta que la parte peticionaria pretende someter al conocimiento del sistema interamericano de derechos humanos, hechos distintos a los examinados en el marco del recurso de reparación directa promovido ante el Tribunal Administrativo del Caquetá, y que sólo fueron conocidos en segunda instancia por el Consejo de Estado. En tal sentido, sostiene que esta situación sería contraria a la naturaleza subsidiaria y complementaria del sistema interamericano, toda vez que se trata de una controversia que no ha sido estudiada en derecho por sus órganos domésticos.

11. El Estado alega que las decisiones adoptadas con motivo de la demanda administrativa promovida por la parte peticionaria son el resultado del análisis de un conjunto de situaciones fácticas en las que la parte demandante atribuyó a las entidades demandadas la responsabilidad patrimonial por haber retenido y desaparecido a la presunta víctima en hechos sucedidos el 28 de enero de 1993. Agrega que fue con base en esta comprensión fáctica que el Tribunal Administrativo del Caquetá adelantó todo el debate probatorio en el que se pudo establecer con observancia del debido proceso que el Ejército Nacional no retuvo ni desapareció a la presunta víctima. Enfatiza el Estado que las pruebas testimoniales de los militares en el proceso penal evidenciaron que la institución castrense siempre reconoció la colaboración de la víctima; y que, por lo tanto, con base en las reglas de la experiencia, la razón y el sentido común, no era sensato concluir que su propio aliado fuera quien posibilitara su retención y ulterior desaparición.

12. Al respecto, considera que la demanda de reparación directa se observa como un recurso disponible para presentar los hechos planteados en la petición. A propósito de la oportunidad para presentar dicho recurso, el Estado destaca que de acuerdo a la Ley 589 de 2000 que tipificó los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura en Colombia, el término de caducidad cuenta a partir de la fecha en que aparezca la víctima o, en su defecto, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal.

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

13. En el presente caso, la parte peticionaria sostiene que las actuaciones de las autoridades no han arrojado resultados positivos y que los hechos se mantienen en la impunidad. A su turno, el Estado alega falta de agotamiento de los recursos internos, ya que los familiares de la presunta víctima no plantearon la acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso administrativa en relación a la posible responsabilidad patrimonial del Estado por fallar en su deber de garante.

14. La Comisión reitera que toda vez que ante un presunto delito perseguible de oficio, el Estado tiene la obligación de promover e impulsar el proceso penal, que 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<sup>6</sup>. La información disponible en el expediente indica que el 5 de febrero de 1993 se inició una indagación preliminar a cargo del Juzgado 129 de Instrucción Penal Militar, que concluyó el 17 de febrero siguiente con la decisión de dicha autoridad de abstenerse de iniciar una investigación penal por considerar que la retención de la presunta víctima respondería a una represalia tomada por grupos al margen de la ley. La Comisión nota igualmente que la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos dispuso el 2 de marzo de 1993 la apertura de una indagación preliminar con fin de establecer la posible participación de unidades de contraguerrilla del Ejército Nacional; sin embargo, la información presentada indica que estaría archivada desde 1995. Por último, la parte peticionaria informa sobre un proceso penal adelantado por la Unidad Previa y Permanente de la Fiscalía Seccional del Caquetá en relación al

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 78/16, Petición 1170-09. Admisibilidad. Almir Muniz Da Silva. Brasil. 30 de diciembre de 2016, párr. 31.

secuestro de José Antonio Cardona Márquez; sin embargo, las partes no han presentado información detallada que demuestre avances específicos en dicha investigación para identificar y sancionar a los posibles responsables o conocer el paradero de la presunta víctima.

15. Con base en lo expuesto por las partes, la Comisión reitera que la jurisdicción militar no constituye un foro apropiado --y por lo tanto no brinda un recurso adecuado-- para investigar, juzgar y sancionar violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención Americana presuntamente cometidas por miembros de la fuerza pública, o con su colaboración o aquiescencia<sup>7</sup>. Asimismo, la Comisión observa que los hechos alegados tuvieron lugar en enero de 1993 y fueron denunciados ante distintas autoridades desde el 30 de enero de dicho año; sin embargo, aún no habría indicios de avances en el proceso investigativo, no se habría determinado las circunstancias en que ocurrieron los hechos, ni los posibles responsables, como tampoco se han recuperado los restos de la presunta víctima. La Comisión concluye por lo tanto que, dadas las características de la petición, proceden las excepciones al agotamiento previstas en el artículo 46.2. b y c de la Convención Americana<sup>8</sup>.

16. En cuanto a la presunta falta de agotamiento de la acción de reparación directa, la Comisión ha sostenido reiteradamente que aun cuando las presuntas víctimas acudan a la jurisdicción civil en busca de una indemnización pecuniaria, dicha actuación no es determinante para el análisis del agotamiento de los recursos internos, dado que no es adecuada para proporcionar una reparación integral y justicia<sup>9</sup>. Sin perjuicio de lo mencionado, la parte peticionaria alega además violaciones concretas en el marco de la demanda de reparación directa. Por ello, dada la vinculación entre los dos procesos, la Comisión toma en cuenta que los recursos internos se agotaron con la decisión de 23 de septiembre de 2009 de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado.

17. La Comisión observa que la petición fue presentada el 28 de mayo del 2010; que los presuntos hechos materia del reclamo tuvieron lugar desde el 28 de enero de 1993; y que los efectos de la presunta denegación de justicia y otras consecuencias se extenderían hasta el presente. Por lo tanto, en vista del contexto y las características del presente asunto, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable y que debe darse por satisfecho el correspondiente requisito de admisibilidad.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

18. La parte peticionaria alega la desaparición forzada de José Antonio Cardona Martínez, la falta de protección judicial efectiva e investigación de tales hechos, así como la falta de indemnización a su familia. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que tales alegatos no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar violaciones de los artículos 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 7 (derecho a la libertad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación al artículo 1.1 de dicho instrumento. Con base en los referidos alegatos, la CIDH analizará en la etapa de fondo la posible violación del artículo I de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En relación a la competencia *ratione temporis* y *ratione materiae*, la Comisión analizará los hechos del presente caso a la luz de las obligaciones establecidas en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas respecto de aquellos hechos ocurridos con posterioridad a su entrada en vigor, o cuya ejecución continuó luego de la entrada en vigor de dichos instrumentos para el Estado de Colombia.

---

<sup>7</sup> CIDH, Informe No. 154/17, Petición 239-07. Admisibilidad. Nicanor Alfonso Terreros Londoño y familia. Colombia. 30 de noviembre de 2017, párr. 10.

<sup>8</sup> CIDH, Informe No. 42/18. Petición 663-07. Admisibilidad. Familias desplazadas de la Hacienda Bellacruz. Colombia. 4 de mayo de 2018, párr. 18.

<sup>9</sup> CIDH, Informe No. 105/17, Petición 798-07. Admisibilidad. David Valderrama Opazo y otros. Chile. 7 de septiembre de 2017, párr. 11.

19. Por otra parte, en cuanto a las presuntas violaciones a los derechos descritos en la Declaración Americana, la Comisión 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, 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<sup>10</sup>.

### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con artículos 3, 4, 5, 7, 8, 17 y 25 de la Convención Americana en relación al artículo 1.1 de dicho instrumento.

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 14 días del mes de diciembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

---

<sup>10</sup> CIDH, Informe No. 180/18. Petición 1616-07. Admisibilidad. A.G.A. y familiares. Colombia. 26 de diciembre de 2018, párr. 17.