

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 154
30 junio 2022
Original: español

INFORME No. 151/22
PETICIÓN 1213-08
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MERCEDES MONTAÑA RODRÍGUEZ
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 30 de junio de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 151/22. Petición 1213-08. Admisibilidad.
Mercedes Montaña Rodríguez. Colombia. 30 de junio de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	A.A. y B.B. ¹
Presunta víctima:	Mercedes Montaña Rodríguez
Estado denunciado:	Colombia ²
Derechos invocados:	No se alegan normas específicas, pero de la lectura de la presentación de las peticionarias resulta manifiesto que se refieren, entre otros, a los artículos 3 (derecho a la personalidad jurídica), 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 22 (circulación y residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	15 de octubre 2008
Notificación de la petición al Estado:	7 de mayo de 2014 y 14 de enero de 2021 ⁵
Primera respuesta del Estado:	20 de mayo 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 de 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 3 (reconocimiento de la personalidad jurídica), 4 (vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 22 (circulación y de residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, aplica la excepción del artículo 46.1.b)
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia la desaparición forzada de la presunta víctima después de que estuvo detenida en una estación de policía en 1987; así como la falta de una investigación efectiva de este hecho en las décadas posteriores.

¹ La parte peticionaria solicitó la reserva de su identidad al momento de presentación de esta petición.

² 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.

³ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

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

⁵ Debido a que algunos documentos enviados por la peticionaria estaban incompletos o eran ilegibles, el trámite de esta petición se mantuvo suspendido hasta que el 14 de enero de 2021 se remitió al Estado toda la documentación nueva que sí estaba completa y era legible presentada por la parte peticionaria hasta entonces.

2. Las peticionarias relatan que el 17 de julio de 1987 la Sra. Mercedes Montaña Rodríguez estaba en una reunión social en la ciudad de Neiva, cuando fue arrestada por la policía, junto a un amigo suyo, a raíz de un altercado que sucedió en el lugar donde se encontraba. La Sra. Montaña Rodríguez fue puesta en libertad al día siguiente, y alegadamente fue golpeada por la policía al momento de la detención. De acuerdo con la información recabada en los procesos internos, sobre las 7:30 p.m. del 19 de julio de 1987 la Sra. Montaña Rodríguez habría salido de su residencia rumbo a la estación de policía para visitar a su amigo y ampliar su queja por los golpes propinados durante su arresto. Aquella fue la última vez que fue vista.

3. Las peticionarias refieren haber presentado una queja disciplinaria ante la Procuraduría General de la República por la desaparición de la Sra. Montaña Rodríguez. Dicha entidad inició un proceso disciplinario contra los patrulleros en servicio la noche de la detención y el día de la desaparición de la presunta víctima. No obstante, del expediente se desprende que la procuraduría no remitió copias a la fiscalía para que iniciara una investigación penal o labores de búsqueda de la Sra. Montaña Rodríguez. Las peticionarias señalan que el 5 de mayo de 1992 la procuraduría absolvió a los tres agentes de policía investigados en el proceso disciplinario.

4. Las peticionarias narran que al momento de su desaparición la Sr. Montaña Rodríguez tenía siete hijos, todos menores de dieciocho años, quienes se vieron en la necesidad de abandonar su residencia por amenazas y a pedir dinero en las calles de la ciudad. Las peticionarias no indican de dónde provendrían las amenazas, ni si éstas fueron denunciadas ante las autoridades. No se desprende del expediente que los hijos de la Sra. Montaña Rodríguez hayan presentado denuncias, ni se tiene información sobre otras gestiones emprendidas; hasta el 2010, cuando una de las hijas de la Sra. Montaña Rodríguez acudió a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (en adelante “CBPD”) para que ésta iniciara la búsqueda de su madre. Así, se observa que en agosto de 2010 la CBPD remitió el caso a la Fiscalía General de la Nación, entidad que abrió la investigación penal correspondiente en 2011. La fiscalía, sin embargo, no habría notificado a las peticionarias y familiares de la Sra. Montaña Rodríguez de esta investigación. Se observa, asimismo, que la última actuación a nivel interno se surtió el 19 de octubre de 2019 cuando la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) rechazó la solicitud de sometimiento del caso presentada por las hijas de la Sra. Montaña Rodríguez, por considerar, la JEP, que su desaparición no guardaba relación con el conflicto armado.

5. El Estado, por su parte, presenta observaciones sobre los hechos denunciados y solicita a la CIDH declarar la inadmisibilidad de la presente petición por la configuración de la denominada “fórmula de la cuarta instancia”; y por la falta de agotamiento de los recursos internos por la parte peticionaria. El Estado aclara que la fiscalía adelantó una investigación penal por la desaparición de la presunta víctima, la cual fue archivada el 10 de agosto de 2016. Sostiene que, aunque las peticionarias señalan que no fueron notificadas del archivo de esta investigación, la fiscalía sí habría realizado varias diligencias para ubicar a los familiares de la presunta víctima. Reseña que la investigación inició el 14 de junio de 2011 por remisión de copias por parte de la procuraduría regional de Neiva donde se tramitó la queja disciplinaria contra los policías de la Comisaría.

6. Colombia arguye que las peticionarias pretenden usar a la CIDH como tribunal de alzada internacional para que revoque la decisión absolutoria en el proceso disciplinario y la decisión de archivo del proceso penal. Aduce que la peticionaria considera que la procuraduría no valoró las pruebas adecuadamente para sancionar disciplinariamente a los agentes investigados, por lo que pretende revivir el debate probatorio surtido a nivel interno. El Estado sostiene que la procuraduría decidió no sancionar a los agentes investigados en virtud del principio de presunción de inocencia, ya que existían meras sospechas de su responsabilidad en la desaparición de la presunta víctima. Por ello, afirma que se configura la “fórmula de la cuarta instancia” respecto del proceso disciplinario.

7. Por otro lado, el Estado plantea que las peticionarias manifiestan su inconformidad frente a la decisión de archivo de la investigación penal porque la fiscalía no habría vinculado a los familiares de la Sra. Montaña Rodríguez como parte civil en el proceso penal. A este respecto señala que la fiscalía libró diversas órdenes al Cuerpo Técnico de Investigación a fin de dar impulso a la investigación y ubicar a la parte denunciante para que ampliara la información y el material probatorio, las cuales resultaron infructuosas. Sobre el particular, el Estado explica que la fiscalía también aplicó el principio de presunción de inocencia por cuanto las pruebas obrantes en la investigación no permitían establecer quiénes eran los presuntos

responsables de la desaparición de la Sra. Montaña Rodríguez. Asegura que la decisión de archivo respetó las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana, pues fue adoptada conforme a la normativa interna aplicable y con una motivación suficiente.

8. Por último, Colombia alega la falta de agotamiento de la demanda de reparación directa por parte de los familiares de la presunta víctima a fin de obtener una indemnización por los daños causados con la desaparición de la Sr. Montaña Rodríguez. Sostiene que la acción de reparación directa es un recurso idóneo y efectivo para lograr la compensación por los presuntos perjuicios sufridos como consecuencia del accionar del Estado, pues tiene la virtud de brindar una reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos. En esa medida, como las peticionarias no han acreditado el agotamiento de dicha acción por la desaparición de la presunta víctima, el Estado aduce que no han cumplido con tal requisito de admisibilidad.

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

9. La Comisión observa que las peticionarias denuncian la desaparición forzada de la presunta víctima, que consideran fue cometida por los agentes de policía que la detuvieron en julio de 1987. El Estado replica que las peticionarias no agotaron la vía contencioso-administrativa mediante la demanda de reparación directa a fin de obtener una indemnización por los perjuicios ocasionados con la desaparición de la Sr. Montaña Rodríguez.

10. A este respecto, la Comisión recuerda que, en casos de graves violaciones de derechos humanos, como la desaparición forzada, los recursos internos que deben tomarse en cuenta a efectos de la admisibilidad de una petición son los relacionados con el proceso penal, ya que es la vía idónea para esclarecer los hechos y establecer las sanciones penales correspondientes, además de posibilitar otros modos de reparación de tipo pecuniario⁶. En ese sentido, la CIDH observa que la investigación penal por la supuesta desaparición de la Sra. Montaña Rodríguez inició el 14 de junio de 2011, veinticuatro años después de que ocurrió el suceso, y fue archivada el 10 de agosto de 2016, sin que los hechos fueran esclarecidos.

11. Lo anterior pese a que el Estado tenía conocimiento de la desaparición de la presunta víctima por medio de la procuraduría, entidad que desde 1991 recibió una queja disciplinaria formulada por una de las hijas de la Sra. Montaña Rodríguez contra los patrulleros que la detuvieron en 1987. La procuraduría adelantó un proceso disciplinario por el suceso en 1991, pero omitió remitir la denuncia a la Fiscalía General de la Nación, que era la entidad competente para iniciar la investigación penal correspondiente y las labores de búsqueda. Así, fue sólo hasta el 2010 que la CBPD remitió el caso a la fiscalía, informándole de la denuncia presentada por la hija de la Sra. Montaña Rodríguez. Con todo, la fiscalía no vinculó a ninguno de los familiares de la presunta víctima a la investigación, pese a las diligencias adelantadas para ubicarlos. En ese sentido, la CIDH considera que los familiares de la Sra. Montaña Rodríguez se vieron impedidos de agotar los recursos internos dentro del proceso penal, como hubiese sido el de reposición y apelación contra el auto que decretó el archivo de la investigación. Asimismo, la ausencia de inicio de la investigación penal de oficio también supuso un impedimento para que los hijos de la Sra. Montaña Rodríguez agotaran los recursos internos, máxime cuando para la época de los hechos eran niños, niñas u adolescentes en situación de calle. Así pues, la Comisión observa que se fueron dando una serie de circunstancias que consideradas en su conjunto limitaron considerablemente la posibilidad de las peticionarias de acceder de manera eficaz a los mecanismos judiciales internos.

12. En atención a estas consideraciones, la Comisión estima aplicable la excepción al agotamiento de recursos internos prevista en el artículo 46.2.b) de la Convención Americana.

13. En cuanto al plazo de presentación, la Comisión advierte que la desaparición de la presunta víctima ocurrió el 19 de julio de 1987; que la presente petición fue presentada el 15 de octubre de 2008; y que la parte peticionaria reportó el suceso ante la procuraduría en 1991 y ante la CNBPD en 2010; la fiscalía abrió

⁶ CIDH, Informe No. 187/21. Petición 457-13. Admisibilidad. Gemma Mávil Hernández y familiares. México. 30 de agosto de 2021, párr. 12; CIDH, Informe No. 131/21. Petición 784-10. Admisibilidad. Wilson Mario Taborda Cardona y familia. Colombia. 13 de mayo de 2021, párr. 12.

y archivó la investigación entre 2011 y 2016; y la última actuación del caso data de octubre de 2019 por solicitud de la parte peticionaria, quienes acudieron a la Jurisdicción Especial para la Paz investigara lo sucedido. De tal manera que la parte peticionaria planteó su reclamo a nivel interno por varios medios y los efectos de las violaciones alegadas permanecerían hasta el presente. Por ello, la CIDH concluye que la presente petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH.

14. Asimismo, resulta pertinente recordar el criterio largamente establecido por la CIDH según el cual el artículo 46.2, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo, *vis á vis* las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de que 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.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

15. La presente petición incluye alegaciones con respecto a la desaparición forzada de la Sra. Montaña Rodríguez, según alegan las peticionarias, perpetrada por agentes de policía, y la impunidad que rodea el suceso. El Estado replica que las peticionarias pretenden hacer uso de la CIDH como tribunal de cuarta instancia internacional respecto a la decisión de archivo del proceso penal y de absolución en el proceso disciplinario.

16. La Comisión reitera que, a los efectos de la admisibilidad, esta 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 esos requisitos difiere del que utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. En esa medida, la Comisión se ha declarado competente para admitir y analizar una petición cuando la providencia judicial a la que se refiere puede, materialmente, afectar cualquier derecho garantizado por la Convención Americana⁷.

17. En ese entendido, la Comisión recuerda que los Estados tienen la obligación de impulsar una investigación *ex officio* en los casos de desaparición de personas, como un deber jurídico propio, y no pueden reposar esta carga en la iniciativa de los familiares⁸. En el presente caso, se advierte la posible omisión de abrir una investigación penal durante veinte años, en el caso de una mujer que fue vista por última vez cuando se dirigía a una comisaría a ampliar una denuncia contra agentes policiales que la habrían maltratado. En atención a ello, y tras examinar el resto de 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 como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 3 (reconocimiento de la personalidad jurídica), 4 (vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 22 (circulación y de residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en perjuicio de la Sra. Mercedes Montaña y sus familiares en los términos del presente informe.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 3, 4, 5, 7, 8 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.

⁷ CIDH, Informe No. 64/14, Petición 806-06. Admisibilidad. Laureano Brizuela Wilde. México. 25 de julio de 2014, párr. 43.

⁸ CIDH, Informe No. 187/21. Petición 457-13. Admisibilidad. Gemma Mávil Hernández y familiares. México. 30 de agosto de 2021, párr. 19.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 30 días del mes de junio 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.