



## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Norberto Clavijo Cuéllar
<b>Presunta víctima:</b>	Norberto Clavijo Cuéllar, Luz Marina Carvajal Cabrera y Lizeth Dulfay Carvajal Cabrera
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia <sup>1</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (a la protección de la honra y dignidad), 15 (reunión), 17 (protección a la familia), 22 (circulación y residencia), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>3</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	21 de junio de 2012
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	26 de junio de 2013, 23 y 28 de junio de 2017
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	20 de diciembre de 2018
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	29 de agosto de 2019
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	10 de febrero de 2020 y 23 de diciembre de 2021
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	12 de julio 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 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

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 22 (circulación y residencia), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) 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, en los términos de la sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la sección VI

<sup>1</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>2</sup> En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>3</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. HECHOS ALEGADOS

### *Alegatos de la parte peticionaria*

1. El Sr. Norberto Clavijo Cuéllar denuncia que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) lo amenazaron a él y a su familia durante su mandato como concejal del municipio de San Vicente del Caguán. Afirma que este hecho los forzó a desplazarse múltiples veces, y que el Estado no garantizó la protección a sus vidas, ni sancionó a los responsables de los hechos.

2. El peticionario narra que el 1 de noviembre de 2001 estalló una bomba en la casa de su esposa, la Sra. Luz Marina Carvajal Cabrera, causándole la muerte a los padres de ella y lesionando a una sobrina. Refiere que, posteriormente, en octubre de 2007, cuando lo eligieron concejal del municipio de San Vicente del Caguán para el período 2008-2011, recibió amenazas de muerte por las FARC-EP, quienes lo señalaron como objetivo militar si no renunciaba al cargo. Indica que luego recibió nuevas amenazas a través de dos panfletos y llamadas telefónicas tanto a su celular como a la línea telefónica del Consejo Municipal.

3. Asimismo, relata que durante su período como concejal, inicialmente compartió una casa habitacional con otros once concejales, porque el municipio de San Vicente del Caguán era considerado “zona roja” – zona afectada por el conflicto armado– y, por lo tanto, la Policía Nacional debía garantizar su seguridad. Señala que por esta razón, durante esa temporada su movilidad estaba restringida a una cuadra, perímetro en el que la policía podía garantizar su seguridad. A juicio de la parte peticionaria, esta situación era equivalente a un secuestro, afectando el buen desempeño de su cargo.

4. Una vez que asumió el cargo de concejal se desplazó con su familia a la ciudad de Bogotá, donde estuvo forzado a cambiar de residencia constantemente por las amenazas. Aduce que si bien el Estado le otorgó como protección un chaleco antibalas, un celular, un escolta y tiquetes aéreos para poder sesionar como concejal, su familia quedó desprotegida. Destaca que a raíz de las amenazas y del desplazamiento constante, su esposa, la Sra. Carvajal Cabrera, tuvo pérdidas económicas (un taller de joyería y una fábrica de yogur) y traumas psicológicos derivados de cuatro abortos. Asimismo, señala que su hijastra Lizeth Dulfay Carvajal Cabrera también vio afectado su proyecto de vida, ya que tuvo que interrumpir sus estudios universitarios durante tres años. Resalta que desde julio del 2008 ha presentado hasta cuatro denuncias relacionadas con las amenazas que sufría, y una por el delito de desplazamiento forzado, pero que hasta la fecha no tiene conocimiento de la resolución de tales acciones. De este modo, sostiene que se advierte una falta de diligencia de parte de los fiscales y del cuerpo técnico investigativo para hallar y judicializar a los responsables de las amenazas, y que en consecuencia existe un retardo injustificado en la investigación y sanción de los responsables.

5. Finalmente, señala que decidió, junto a su esposa e hijastra, viajar el 22 de diciembre de 2011 a Buenos Aires, Argentina, por las amenazas que persistían. Sin embargo, informa que tal estadía únicamente duró un año y que regresaron a Colombia el 19 de diciembre de 2012. Destaca que, al regresar al país durante el 2013, las entidades nacionales adelantaron a su favor un estudio de riesgo con el fin de determinar si requería medidas de protección. No obstante, considera que los estudios se hicieron con lentitud, por lo que radicó el 8 de enero de 2013 una denuncia ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) al considerar que su nivel de riesgo aumentó. El 16 de julio de 2013, la UNP conoció y adelantó la evaluación de riesgo, y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas resolvió no implementar medidas de protección al considerar que el nivel de la víctima era ordinario. Detalla que las autoridades le comunicaron esta información el 6 de agosto de 2013.

### *Alegatos del Estado colombiano*

6. Por su parte, el Estado alega que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos que le resulten atribuibles. En esa línea, afirma que cumplió con las obligaciones a su cargo frente a la situación de riesgo afrontada por el señor Clavijo y su grupo familiar, porque las autoridades nacionales implementaron medidas preventivas de seguridad, brindándole un servicio de escolta y medidas de

autoprotección. También, plantea que el Concejo Municipal de San Vicente del Caguán autorizó al Sr. Clavijo a sesionar virtualmente de forma no presencial con el fin de garantizar su protección.

7. Asimismo, destaca que se adoptaron todas las medidas institucionales de seguridad para proteger la vida e integridad del peticionario, así como para asegurar su libre tránsito por el territorio colombiano. Añade que la decisión de salir del país no puede atribuírsele a Colombia, al ser decisiones que la presunta víctima tomó en aras de buscar mejores condiciones de vida. Indica que, en el 2013, a su regreso al país, la UNP conoció y adelantó una evaluación sobre riesgo del Sr. Clavijo, la cual concluyó que no se debían implementar medidas de protección, dado que el nivel de riesgo de la víctima había sido ordinario, y que a la fecha ni el peticionario ni su familia han adelantado otras solicitudes con el fin de obtener medidas de protección.

8. Agrega que se adelantaron cuatro investigaciones penales de manera diligente por el delito de amenazas y una investigación por el delito de desplazamiento forzado, con el propósito de esclarecer los hechos y determinar a los responsables. Así, destaca que se adelantaron las siguientes investigaciones:

- i) Denuncia penal con número de radicado 187536105188200980065, presentada el 8 de marzo de 2008 por el Sr. Clavijo por las amenazas que habría recibido ese día. La Fiscalía 18 Seccional de Puerto Rico, Caquetá, conoció de esta noticia criminal, pero el 2 de julio de 2009 la archivó por conducta atípica.
- ii) Denuncia penal con número de radicado 110016000132010002503, presentada el 23 de marzo de 2010 por el Sr. Clavijo por el delito de amenazas. En esta investigación se profirió orden de archivo el 21 de enero de 2014.
- iii) Denuncia penal con número de radicado 187536000556200880104, presentada el 30 de julio de 2008 por el Sr. Clavijo por el delito de amenazas por hechos ocurridos en el 2008. La Fiscalía 18 Seccional de Puerto Rico, Caquetá, asumió el trámite y lo remitió a la Fiscalía 32 Seccional de la Unidad de Libertad Individual de Bogotá por conexidad con otra investigación de radicado número 110016000049201011352. Actualmente, el proceso se encontraría en etapa de indagación.
- iv) Denuncia penal con número de radicado 1100016000049201011352, presentada el 10 de agosto de 2010 por el Sr. Clavijo, por los hechos ocurridos ese día, en el que habría recibido amenazas y extorsión por parte del grupo FARC-EP. La Fiscalía 248 de Seguridad Pública asumió la investigación, pero el 22 de junio de 2012 decidió archivarla por conducta atípica. A pesar de que el 15 de febrero de 2016 se activó nuevamente, en el 2016 se volvió a archivar por conducta atípica.
- v) Denuncia penal presentada el 30 de julio de 2008 por el Sr. Clavijo, por el delito de desplazamiento forzado, cuya investigación se adelantó con el número de radicado 58077 por la Fiscalía 25 Seccional de Caquetá. El 12 de junio de 2009 se profirió resolución inhibitoria, la cual cobró ejecutoria el 30 de junio de 2009. El fiscal consideró que no había sido posible la identificación e individualización de los presuntos autores de la conducta ilícita denunciada.

9. Al respecto, el Estado señala que la obligación de investigar es de medio y no de resultado, y, por lo tanto, su cumplimiento supone valorar la diligencia del Estado, en el contexto preciso del caso, para conducir una investigación seria, imparcial y efectiva, una vez se tuvo conocimiento del ilícito. En consecuencia, resalta que, en el caso bajo estudio, cada una de las decisiones estuvo motivada y adoptada por los fiscales competentes después de agotar todas las diligencias probatorias a su alcance. En este orden de ideas, el Estado afirma que cumplió con su deber de efectuar una investigación seria, oportuna y efectiva.

10. Además, agrega que el Sr. Clavijo y su familia han sido beneficiarios de las medidas de atención que otorga el sistema integral para proteger, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado creado por la Ley 1448 de 2011. Así, informa que por una parte el Sr. Clavijo se encuentra inscrito en el Registro Único de

Víctimas por amenazas y por desplazamiento forzado, y su familia se encuentra inscrita por desplazamiento forzado. Además, destaca que los tres recibieron el pago de las asistencias humanitarias entre enero de 2014 y julio de 2015.

11. Por otra parte, el Estado sostiene que el peticionario no presentó los elementos fácticos y jurídicos que sustenten la posible violación a los derechos a la prohibición de la esclavitud y servidumbre, a la libertad personal, a la protección de la honra y de la dignidad, de reunión, a la protección a la familia, a los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y culturales de la Convención. Indica que el peticionario no expone razonamientos de hecho y de derecho que soporten tales vulneraciones, limitándose a exponer afirmaciones genéricas sobre su presunta violación. Por lo tanto, considera que se incurren en la causal de inadmisibilidad consagrada en el artículo 47.c) de la Convención porque las alegaciones resultan manifiestamente infundadas.

12. Finalmente, manifiesta que lo anteriormente expuesto demuestra que se configura la “fórmula de la cuarta instancia internacional”, dado que en el presente caso existen decisiones internas tomadas por órganos competentes, independientes e imparciales, que han respondido de manera adecuada a los diferentes requerimientos del peticionario, conforme al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Destaca que se adelantaron cinco investigaciones penales a nivel interno, en las que los despachos a cargo respetaron en todo momento las garantías convencionales, y se analizaron los reclamos que hoy son elevados ante la CIDH. Indica que los peticionarios se limitan a demostrar su descontento por el resultado de la investigación penal, sin entrar a demostrar una posible violación a algún derecho convencional.

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

13. El peticionario indica que desde julio de 2008 presentó seis denuncias penales, de las cuales cuatro estaban relacionadas con las amenazas contra su vida, una por el delito de desplazamiento forzado, y una por la falta de protección establecida por la UNP. No obstante, señala que ninguna de ellas tuvo éxito. Por su parte, el Estado destaca que se adelantaron cuatro investigaciones penales de manera diligente por el delito de amenazas perpetradas en contra de la presunta víctima y una investigación por el delito de desplazamiento forzado. Resalta que las autoridades archivaron cuatro de estas denuncias, manteniéndose en curso únicamente una investigación por el delito de amenazas.

14. La Comisión ha establecido que, en situaciones relacionadas a posibles violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal, los recursos internos que deben tomarse en cuenta a los efectos de la admisibilidad de la petición son los relacionados con la investigación y sanción de los responsables<sup>4</sup>. Tal aproximación también ha sido utilizada por la CIDH al momento de analizar situaciones referidas a desplazamientos forzados<sup>5</sup>. En el presente caso, surge de la información presentada por las partes que las autoridades archivaron tres denuncias relacionadas con el delito de amenazas, como también la denuncia por desplazamiento forzado, quedando pendiente a la fecha únicamente una investigación por el delito de amenazas planteada ante las autoridades colombianas en el 2008, que se encontraría en etapa de indagación, sin que hasta la actualidad exista algún avance. En tal sentido, la Comisión considera que en el presente caso las presuntas víctimas cumplieron con utilizar la vía adecuada para reclamar la alegada vulneración de sus derechos.

15. De este modo, en relación con las presuntas amenazas sufridas por las presuntas víctimas, la Comisión observa que desde el 2008, fecha de interposición de la denuncia, se viene realizando una investigación, la cual a la fecha aún se encuentra en etapa de indagación. En consecuencia, corresponde a la CIDH determinar si esta demora en adoptar una decisión puede configurar la excepción prevista en el artículo 46.2.c).

---

<sup>4</sup> CIDH, Informe No. 155/17, Petición 1470-08. Admisibilidad. Beatriz Elena San Miguel Bastidas y familia. Colombia. 30 noviembre de 2017, párr. 9.

<sup>5</sup> CIDH, Informe No. 27/17, Petición 1653-07. Admisibilidad. Desplazamiento Forzado en Nueva Venecia, Caño El Clarín y Buena Vista. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr. 10; e Informe No. 18/14, Petición 1625-07. Admisibilidad. Y.C.G.M. y familiares. Colombia. 3 de abril de 2014, párr. 43.

16. Con base en las citadas consideraciones, la Comisión concluye que, dada la demora de cerca de catorce años en adoptar una decisión en la investigación penal por las amenazas denunciadas y la ausencia de información por parte del Estado respecto de las gestiones adelantadas, resulta adecuado aplicar en el presente caso la excepción prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana. Asimismo, en cuanto al plazo de presentación, la CIDH observa que la parte peticionaria presentó esta petición el 21 de junio de 2012 y los presuntos hechos materia del reclamo tuvieron lugar desde octubre de 2007. En vista del contexto y las características del caso, y tomando en cuenta que los hechos denunciados siguen teniendo repercusiones hasta la fecha debido a la ausencia de una determinación final, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable de acuerdo con el artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión.

17. Finalmente, la Comisión recuerda que las excepciones previstas en el artículo 46.2. de la Convención, por su naturaleza y objeto, son normas con contenido autónomo vis à vis las normas sustantivas 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. En tal sentido, 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<sup>6</sup>.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

18. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto a la vulneración de los derechos del Sr. Norberto Clavijo Cuéllar, de la Sra. Luz Marina Carvajal Cabrera y de Lizeth Dulfay Carvajal Cabrera por las amenazas contra sus vidas recibidas por miembros de las FARC-EP que los habrían llevado a desplazarse de ciudad y del país durante el mandato del Sr. Clavijo Cuéllar como concejal del municipio de San Vicente del Caguán.

19. Por lo tanto, 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, incluido el desplazamiento interno de los familiares de la presunta víctima, cuya naturaleza múltiple, compleja y continua habría ocasionado afectaciones directas entre otras en el derecho a la vivienda y el desarraigo en términos sociales y culturales, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar posibles violaciones de los artículos de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 4 (a la vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 22 (circulación y residencia), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).

20. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación de los artículos 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre), 7 (derecho a la libertad personal), 11 (derecho a la protección de la honra y dignidad), 15 (derecho de reunión) y 17 (protección de la familia) de la Convención Americana; la Comisión observa que los peticionarios no han ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

21. En relación con la alegada “fórmula de cuarta instancia”, 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 se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, dentro del marco de su mandato 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.

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 71/17, Petición 271-07. Admisibilidad. Jorge Luis de la Rosa Mejía y otros. Colombia. 29 de junio de 2017, párr. 51.

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 la existencia de elementos que, de ser ciertos, podrían constituir prima facie violaciones a la Convención Americana.

#### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 22, 23, 25 y 26 de la Convención Americana;
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con 6, 7, 11, 15 y 17 de la Convención Americana, y;
3. 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 22 días del mes de diciembre de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda Arosemena de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.