

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 243  
26 septiembre 2022  
Original: español

**INFORME No. 240/22**  
**PETICIÓN 2378-12**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

FAMILIARES DE REINALDO ZAPATA CARMONA  
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 26 de septiembre de 2022.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 240/22. Petición 2378-12. Admisibilidad. Familiares de Reinaldo Zapata Carmona. Colombia. 26 de septiembre de 2022.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Bajo reserva de identidad (art. 28.2 del Reglamento de la CIDH)
<b>Presunta víctima:</b>	Familiares de Reinaldo Zapata Carmona <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia <sup>2</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 10 (indemnización), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; <sup>3</sup> y artículos I, II, V, XVIII y XXIV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre <sup>4</sup>

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

<b>Presentación de la petición:</b>	26 de diciembre de 2012
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	26 de enero de 2017
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	1° de agosto de 2019
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	24 de diciembre de 2020
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	25 de marzo de 2021
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	15 de octubre 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 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial de la Convención Americana, en conexión con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos))
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, 25 de julio de 2012
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí

<sup>1</sup> El peticionario identifica a los siguientes familiares del señor Julio César Cardona Lozano, sin especificar su relación de parentesco: (i) María Dioselina Villegas Orrego, (ii) William James Villegas Orrego; (iii) Óscar Alonso Villa Villegas; (iv) Beatriz Eugenia Villegas Orrego; (v) Libardo Zapata Ballesteros; (vi) Sandra Patricia Gaviria Villegas; (vii) Ricardo Alberto Zapata Carmona; (viii) Ana de Jesús Orrego de Villegas; (ix) Luz Amparo Zapata Carmona; (x) Laureano Ramírez Villegas; (xi) Alejandro Villegas Orrego; (xii) José Miguel Ramírez Villegas. El peticionario aclara que las últimas tres personas de la lista habían fallecido al momento de presentación de la petición.

<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" 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.

## V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario alega fundamentalmente que el Estado violó el derecho a la indemnización integral de sus representados por el rechazo de una demanda de reparación directa instaurada con ocasión de la muerte del señor Reinaldo Zapata Carmona a manos de agentes de la policía.

2. El peticionario narra que el hecho inicial que originó el proceso contencioso administrativo ocurrió el 14 de noviembre de 1998, cuando agentes de la Policía Nacional asesinaron al señor Reinaldo Zapata Carmona Lozano en la ciudad de Manizales, departamento de Caldas, en su residencia después de una persecución policial. Relata que el Sr. Zapata Carmona se encontraba tomando cerveza, y al ver a los policías habría emprendido a la huida. Los agentes lo habrían perseguido hasta su residencia y cuando éste se asomó a su ventana desde el segundo piso de su casa, le habría disparado, ocasionando su muerte. –El peticionario no ofrece más detalles sobre las circunstancias en las que ocurrió el suceso–.

3. El peticionario relata que el 14 de diciembre de 1998 presentó una demanda de reparación directa ante el Tribunal Administrativo de Caldas en representación de los familiares del señor Zapata Carmona. El 26 de junio de 2002 el Tribunal emitió sentencia de primera instancia negando las pretensiones de los demandantes, puesto que encontró que no estaba probado que fuese un agente de policía quien causó la muerte de la presunta víctima. El peticionario apeló la decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, sosteniendo que muchos vecinos que presenciaron los hechos testificaron en el sentido de que vieron que fue el agente de policía el que disparó contra el Sr. Zapata Carmona y causó su muerte. Esta apelación fue conocida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que el 21 de marzo de 2012 confirmó la sentencia de primera instancia. La Sala concluyó que el disparo por el que falleció el Sr. Zapata no fue ejecutado por el policía señalado, pues la Sala concluyó que la trayectoria del disparo fue de arriba hacia abajo. En particular, el Consejo de Estado determinó que:

[...] está acreditado que la policía si bien disparó, lo hizo para advertir y forzar a quien perseguía a detenerse y que las detonaciones posteriores fueron dirigidas a para controlar el alzamiento general, provocado por el mismo sujeto que se resistió a la requisa, sin que se pueda dejar de lado la actitud de los uniformados de facilitar el transporte para conducir al señor Zapata Carmona al hospital. [...]

4. El peticionario indica que la sentencia de segunda instancia fue notificada por edicto el 25 de julio del 2012. También señala que la sentencia de segunda instancia cerró definitivamente el proceso contencioso administrativo y que contra ella no proceden otros recursos.

5. El peticionario alega fundamentalmente que los fallos de la justicia administrativa desconocieron que el Sr. Zapata Carmona fue abatido por un policía que se encontraba prestando servicio activo y quien disparó con su arma de dotación oficial. Asimismo, como primer punto de su petitorio solicita que se condene al Estado colombiano a pagar USD\$. 100.000 en concepto de indemnización por daños y perjuicios materiales y morales a cada uno de los familiares de Reinaldo Zapata Carmona.

6. También es importante indicar que durante la etapa de estudio inicial de la presente petición la CIDH, mediante comunicación del 19 de julio de 2016, le solicitó al peticionario información adicional acerca de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrieron las muertes del Sr. Cardona lozano; y sobre todo información acerca de si estos hechos se investigaron en la jurisdicción penal, y de ser así cuál habría sido el resultado de estas investigaciones. En el entendido de que estos eran aspectos esenciales de un caso de estas características; sin embargo, en su respuesta el peticionario explicó con mayor amplitud cuál fue el camino procesal que siguió su demanda en la jurisdicción contencioso-administrativa. En sus comunicaciones posteriores, el peticionario aduce que el objeto de la petición es precisamente el proceso contencioso administrativo.

7. El Estado colombiano, por su parte, considera que la petición debe ser inadmitida porque contiene cargos manifiestamente infundados, es extemporánea, el peticionario no habría agotado los recursos internos, y en tanto pretende que la Comisión actúe como un tribunal de alzada o “cuarta instancia”.

8. El Estado sostiene que el peticionario no presenta argumentos o hechos relacionados con las presuntas violaciones del derecho a la igualdad (artículo 24 de la Convención Americana) y del derecho a la libertad personal (artículo 7 de la Convención Americana). De esta manera, considera que la petición es manifiestamente infundada respecto de estos derechos porque no aporta suficientes elementos que permitan concluir *prima facie* su violación.

9. Por otro lado, Colombia aduce un incumplimiento del plazo de presentación de seis meses, previsto en el artículo 46.1.b) de la Convención con relación al agotamiento de los procesos penal y disciplinario. El Estado enfatiza que el plazo de presentación tiene la finalidad de brindar certeza jurídica al Sistema Interamericano. Reseña que el proceso penal adelantado a nivel interno por la muerte del Sr. Zapata Carmona se surtió bajo el radicado número 579 del Juzgado 160 de Instrucción Penal Militar y culminó con la expedición de un auto inhibitorio por improcedibilidad de la acción penal el 27 de agosto de 1999. El Estado recalca que el 10 de diciembre de 1998 la señora María Dioselina Villegas Orrego, compañera sentimental del Sr. Zapata Carmona había declarado en dicha investigación. En materia disciplinaria, señala que la Procuraduría profirió un auto de archivo el 3 de febrero de 1999. Por consiguiente, el Estado arguye que, dado que la petición fue presentada el 26 de diciembre de 2012, transcurrieron más de trece años después de la última decisión en el proceso penal y más de doce años de la culminación del proceso disciplinario.

10. Adicionalmente, el Estado formula la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos por cuanto el peticionario dejó de agotar el proceso de reparación directa contra los magistrados de la jurisdicción contencioso-administrativa, ni tampoco promovió la acción de repetición. El Estado sostiene que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos se basa en el principio de subsidiariedad del Sistema Interamericano sobre la competencia de los Estados de brindar protección a los derechos humanos desde el ámbito interno. Ahora, Colombia estima que, si el peticionario consideraba que existía una presunta responsabilidad del Estado en cabeza de los magistrados de la jurisdicción contencioso-administrativa por las violaciones de derechos humanos derivadas de los fallos proferidos, debía agotar otra acción de reparación directa en la que demandara a la Rama Judicial. Además, el Estado asegura que el peticionario no agotó el recurso de queja disciplinaria contra los magistrados para que el Estado pudiera iniciar una repetición patrimonial contra éstos últimos.

11. De otra parte, el Estado alega que el peticionario pretende utilizar a la CIDH como tribunal de cuarta instancia, puesto que el proceso contencioso administrativo se desarrolló en pleno respeto de la protección judicial y de las garantías judiciales de los familiares del Sr. Zapata Carmona. A juicio del Estado, las pretensiones de reparación presentadas por la parte peticionaria ante el Sistema interamericano ya fueron estudiadas y resueltas de manera definitiva a nivel interno, donde se estableció que el homicidio del Sr. Cardona Lozano derivó de actuaciones personales de terceros, y no de agentes del Estado. Colombia sostiene que la pretensión del peticionario es únicamente que la Comisión reemplace al juez contencioso-administrativo en la valoración de las pruebas, por su mero desacuerdo con las valoraciones realizadas por las autoridades domésticas.

12. Finalmente, el Estado aduce que la CIDH carece de competencia para analizar las alegadas violaciones a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Funda esta postura en que la competencia material de la CIDH está determinada por las obligaciones asumidas por los Estados Parte en el marco de la Convención y los instrumentos interamericanos aplicables, en particular, por los artículos 44 de la Convención Americana, 19.a del Estatuto de la Comisión y 23 del Reglamento Interno de la CIDH.

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

13. El peticionario sostiene que agotó los recursos internos mediante la demanda de reparación directa reclamando la responsabilidad del Estado por la muerte del Sr. Cardona Lozano el 25 de julio de 2012 con la notificación de la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado. A este respecto, el Estado sostiene que la petición es extemporánea respecto del proceso penal y disciplinario; y aduce que el peticionario debía agotar una nueva demanda de reparación directa contra la Nación por el fallo proferido el 22 de mayo de 2012.

14. La Comisión considera que el objeto principal de la presente petición es el reclamo de la indemnización por la muerte del señor Reinaldo Zapata Carmona. En ese sentido, el recurso agotado por el peticionario para tal efecto fue la demanda de reparación directa contra la Policía Nacional, la cual tenía la aptitud de ofrecer una indemnización por el presunto hecho ilícito. Si bien el proceso penal y el proceso disciplinario culminaron en 1998 y 1999, respectivamente, el peticionario no presenta alegatos relativos a las posibles violaciones en el marco de éstos, por lo que dichos recursos quedan por fuera del objeto de análisis del presente trámite.

15. Ahora bien, en lo referente al alegato del Estado sobre el agotamiento de una demanda contencioso-administrativa adicional, la CIDH ha establecido que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. En consecuencia, si las presuntas víctimas plantearon la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida<sup>6</sup>. De esta manera, la Comisión estima que el requisito del artículo 46.1.a) de la Convención Americana quedó cumplido con la decisión del Consejo de Estado que cerró definitivamente la vía ordinaria contencioso-administrativa doméstica al confirmar el rechazo de su acción de reparación directa.

16. En cuanto al plazo de presentación de la petición, la parte peticionaria ha indicado, y el Estado no ha controvertido que la decisión definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado le fue notificada a los familiares del Sr. Cardona Lozano el 25 de julio de 2012 mediante edicto. Así, tomando en cuenta que la petición fue recibida en la CIDH el 26 de diciembre de 2012, cumple con el plazo de presentación establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. La presente petición incluye alegaciones con respecto a la falta de reconocimiento de una indemnización en el proceso contencioso-administrativo promovido con ocasión del fallecimiento del Sr. Reinaldo Zapata Carmona. El Estado plantea que el peticionario no presenta argumentos de las presuntas violaciones a los artículos 7 (libertad personal) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención; y pretende hacer uso de la CIDH como tribunal de alzada internacional para que revise la decisión adoptada por el Consejo de Estado, pese a que ésta se adoptó en observancia de las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana.

18. La Comisión reitera que, a los efectos de la admisibilidad, ésta 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. Asimismo, dentro del marco de su mandato, la Comisión 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. 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.

19. La Comisión observa que, a diferencia de otros asuntos en los que se alegan violaciones en el proceso contencioso-administrativo<sup>7</sup>, en el presente caso se alega que la muerte del Sr. Zapata Carmona fue provocada por el disparo de un agente de policía que se encontraba en servicio y en el marco de sus labores de policía. De manera que el análisis jurídico que correspondía realizar al Estado en su jurisdicción interna debía

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 279/21. Petición 2106-12. Admisibilidad. Comunidades Huitosachi, Mogótavo y Bacajípare del pueblo indígena Rarámuri. México. 29 de octubre de 2021, párr. 37.

<sup>7</sup> Ver CIDH, Informe No. 428/21. Petición 419-12. Inadmisibilidad. Wilder González Ocampo y familia. Colombia. 19 de diciembre de 2021; y CIDH, Informe No. 365/21. Petición 125-12. Inadmisibilidad. Familiares de José Ancizar Ferreira Cedeño. Colombia. 2 de diciembre de 2021.

versar sobre los estándares del uso de la fuerza y los criterios de necesidad y proporcionalidad de la fuerza letal. Bajo este entendido, existe una discrepancia entre la defensa del Estado ante la CIDH y las consideraciones utilizadas por el Consejo de Estado a nivel interno en su sentencia del 22 de mayo de 2012, toda vez que éste último se enfocó en el perfil de la presunta víctima y en el barrio en que vivía, por lo cual, el hecho de que el Sr. Zapata Carmona portara sustancias psicoactivas al momento de su ejecución; y de que tenía antecedentes penales, fueron elementos primordiales dentro del análisis jurídico de responsabilidad estatal y en la falta de credibilidad que dicho tribunal otorgó a los testigos.

20. La Comisión advierte que las sentencias en ambas instancias contienen argumentos que podrían constituir una estigmatización por el estatus social y familiar de la presunta víctima, al cual se le otorgó un papel preponderante en el análisis de responsabilidad estatal. Así, la Comisión observa que los tribunales internos establecieron que los testimonios de las personas que presenciaron el hecho no eran creíbles porque describían a la presunta víctima como un hombre honesto, cuando de sus antecedentes se desprendía que éste se dedicaba a actividades ilícitas, lo cual, desde un punto de vista objetivo, sería irrelevante frente al hecho de la posible ejecución extrajudicial del Sr. Zapata Carmona. También consideraron que la distancia en la que presenciaron el hecho no era suficiente, aunque se encontraban en la misma calle en la que ocurrió el suceso. A su vez, habrían omitido analizar posibles inconsistencias en la necropsia del Sr. Zapata Carmona, según la cual, la trayectoria del disparo era de arriba hacia abajo, pero la lesión en el tórax de la presunta víctima era de abajo a arriba.

21. A este respecto, la CIDH recuerda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho a la reparación por violaciones de derechos humanos como un derecho con contenido autónomo, derivado del derecho al acceso a la justicia en una lectura conjunta de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana<sup>8</sup>. En consecuencia, en vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento y el contexto en el que se produjeron, la Comisión considera que los alegatos de la presunta víctima, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones a los derechos establecidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 en perjuicio de los familiares del Sr. Zapata Carmona, en los términos del presente informe.

22. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación de los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal) y 7 (libertad personal) de la Convención Americana; la Comisión observa que el objeto de la petición y el agotamiento de los recursos internos no versan sobre su posible violación, pues reitera que la presente petición tiene como objeto únicamente lo relativo al proceso contencioso-administrativo. Sin embargo, la Comisión tomará en consideración los hechos iniciales como antecedentes relevantes, necesarios para la correcta comprensión y valoración de los hechos ocurridos posteriormente.

23. Respecto de las alegadas violaciones a artículos de la Declaración Americana, la CIDH recuerda 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<sup>9</sup>.

## VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición con respecto a los artículos 8, 24 y 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento;
2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana, y;

<sup>8</sup> Ver Corte IDH. Caso Órdenes Guerra y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2018. Serie C No. 372, párr. 90; Corte IDH. Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2019. Serie C No. 384, párr. 116.

<sup>9</sup> CIDH, Informe No. 180/18. Petición 1616-07. Admisibilidad. A.G.A. y familiares. Colombia. 26 de diciembre de 2018, párr. 17.

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 26 días del mes de septiembre 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.