

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 161
20 septiembre 2024
Original: español

INFORME No. 153/24
PETICIÓN 542-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

AUGUSTO CÉSAR SERNA MERCHAN
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 20 de septiembre de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 153/24. Petición 542-13. Admisibilidad.
Augusto César Serna Mercado. Colombia. 20 de septiembre de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Augusto César Serna Merchan
Presunta víctima:	Augusto César Serna Merchan
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículo 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 10 (a indemnización), 17 (protección a la familia) y 22 (circulación y de residencia) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	3 de abril de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	21 de febrero de 2014, 2 de marzo de 2015, 5 de mayo de 2015, 6 de junio de 2015, 29 de julio de 2016, 21 de julio de 2017 y 8 de noviembre de 2017
Notificación de la petición al Estado:	13 de agosto de 2018
Primera respuesta del Estado:	13 de junio de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	19 de agosto de 2019
Observaciones adicionales del Estado:	28 de junio de 2021
Advertencia sobre posible archivo:	23 de enero de 2024
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	29 de enero de 2024

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, la Convención Americana (depósito de 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

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales) 22 (circulación y de residencia) 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, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

¹ 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.

² En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

El peticionario

1. El señor Serna, en su condición de presunta víctima y peticionario, denuncia que debido a su colaboración con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) lo secuestró por dos años. Afirma que hasta la fecha las autoridades no han identificado y sancionado a los responsables, y tampoco le brindaron una compensación por las labores que prestó ni han acogido sus pedidos para recuperar sus bienes inmuebles.

2. El señor Serna narra que en 1994 acordó con funcionarios de la Central de Inteligencia del DAS liderar una red de inteligencia y apoyo encubierto en el departamento de Arauca. En razón de ello comenzó a involucrarse con políticos locales, regionales y nacionales y envió un gran volumen de información a la citada entidad.

3. Debido a esta labor en el año 2000 el ELN lo amenazó, en consecuencia, decidió mudarse junto a su familia a la ciudad de Cúcuta, en el departamento de Norte de Santander. No obstante, en 2002 realizó un viaje a Arauca para vender sus propiedades, y mientras se movilizaba miembros de las FARC lo secuestraron. Indica que gracias a las gestiones realizadas por sus familiares y el Comité Internacional de la Cruz Roja fue liberado el 4 de julio de 2002.

4. Luego de estos eventos presentó una denuncia penal por el delito de secuestro y se trasladó con su familia a la ciudad de Bogotá, con el fin de proteger su seguridad. Sin embargo, volvió a sufrir amenazas, por lo que nuevamente se mudó a Arauca. Una vez asentado en esta ciudad, el DAS le pidió que colaborara con las investigaciones que estaban realizando para identificar la posible infiltración del ELN en entidades públicas del departamento de Arauca, a cambio de protección en el exterior y una recompensa monetaria.

5. El Sr. Serna aceptó colaborar y como resultado, las autoridades colombianas le brindaron a él y a su familia protección intramural dentro de las instalaciones de la Brigada 18 en Arauca. Posteriormente, en enero de 2004 fueron trasladados a la ciudad de Bogotá, donde fueron alojados en una casa de la Oficina de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación. Finalmente, en septiembre del mismo año fue ubicado definitivamente en Houston, Texas, en calidad de refugiado, gracias al apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones. Refiere que una organización no gubernamental se encargó de brindarle sustento económico.

6. Una vez radicado en el extranjero adelantó múltiples gestiones con el fin de obtener el pago de la recompensa que le prometieron. Aun así, las autoridades colombianas no cumplieron lo acordado y no le brindaron ningún monto de dinero. También emprendió acciones ante la Unidad de Restitución de Tierras con el fin de recuperar tres inmuebles de su propiedad en el departamento de Arauca, pero estas también resultaron infructuosas. Finalmente, detalla que solicitó su inscripción en el Registro Único de Víctimas y, en virtud de esto, en 2016 obtuvo una reparación administrativa por ser víctima del conflicto armado interno.

7. En suma, el señor Serna denuncia que debido a la colaboración que brindó al DAS fue amenazado, secuestrado y tuvo que desplazarse forzosamente. Señala que hasta la fecha no se han identificado ni sancionado a los responsables de estos hechos. Además, considera que Colombia no le ha brindado una debida reparación, y que las autoridades no le otorgaron ninguna recompensa por la información que proporcionó. Estima que el monto que debería recibir es de un millón de dólares, ya que sumas similares se pagaron a otras personas que colaboraron en calidad de testigos en las investigaciones impulsadas por la Fiscalía. Finalmente, señala que la Unidad de Restitución de Tierras aún no le ha dado una respuesta a las solicitudes que presentó para recuperar sus bienes inmuebles.

El Estado colombiano

8. Por su parte, el Estado replica que la petición es inadmisibile por falta de agotamiento de la jurisdicción interna. Indica que la Fiscalía aún se encuentra investigando el secuestro del señor Serna y que

durante 2012 y 2013 realizó distintas diligencias para tal fin. Sin embargo, detalla que la compleja situación de orden público en la zona de los hechos y la pertenencia activa de los presuntos autores del crimen a las FARC ha impedido que sean debidamente individualizados e identificados. En su última comunicación, precisa que el 8 de marzo de 2019 la Fiscalía General de la Nación remitió a la Jurisdicción Especial para la Paz toda la información de las personas registradas como víctimas de secuestro y que dentro de los casos reportados se encuentra el expediente del señor Serna.

9. Colombia sostiene que no puede afirmarse que exista un retardo injustificado, pues la investigación reviste un alto grado de complejidad, al tratarse de un crimen cometido por miembros de un grupo armado que opera en la clandestinidad y en una zona de difícil acceso. Además, precisa que la Fiscalía ha actuado con debida diligencia, ya que elaboró informes investigativos en reiteradas oportunidades. Finalmente, sostiene que el paso del tiempo no incide de manera relevante en la situación jurídica del señor Serna y sus familiares debido a las medidas de protección y reparación que recibieron.

10. Asimismo, indica que la presunta víctima no utilizó la vía de reparación directa, la cual resultaba adecuada y efectiva para establecer la responsabilidad del Estado, ya sea por acción u omisión de sus agentes, y obtener una reparación. Debido a ello, el Estado considera que le correspondía al señor Serna utilizar tal mecanismo antes de presentar su petición.

11. En sentido similar, respecto a la presunta afectación derivada de la actuación de la Unidad de Restitución de Tierras, indica que la presunta víctima no interpuso una demanda de tutela, la cual permite la protección inmediata de derechos fundamentales. A criterio del Estado, era necesario que el señor Serna agotara esta vía, más aún cuando no se verifica que se configurara alguna excepción al requisito convencional del previo agotamiento de la jurisdicción interna. Por las razones expuestas, Colombia solicita que la CIDH declare inadmisibles esta petición por no cumplir con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención.

12. Sin perjuicio de ello, indica que en caso de que la Comisión considere que la petición cumple con el requisito del previo agotamiento de los recursos internos, esta igualmente es inadmisibles por sustentarse en alegatos manifiestamente infundados. Indica que el secuestro y desplazamiento forzado de la presunta víctima son consecuencia del actuar de integrantes de grupos armados y no de agentes del Estado. Además, las autoridades no faltaron a su deber de prevención, ya que no conocían que hubiese un riesgo real e inmediato de vulneración de los derechos en perjuicio del señor Serna, pues la primera vez que se puso en conocimiento de su situación fue luego de haberse desplazado a la ciudad de Cúcuta. Añade que la presunta víctima se movilizó al municipio de Arauquita sin informar ni solicitar protección, y por ende, no resulta razonable pretender atribuir responsabilidad al Estado por las consecuencias de dicha acción.

13. Por otra parte, precisa que si bien el señor Serna prestó apoyo a la Fiscalía General de la Nación para el desarrollo de investigaciones penales, las autoridades nunca lo obligaron a ello y además adoptaron medidas de protección en su favor, las cuales permitieron garantizar su vida e integridad. Así, detalla que mediante acta del 19 de marzo de 2004, tal entidad dispuso la incorporación de la presunta víctima y su núcleo familiar al Programa de Protección y Asistencia de dicha entidad, en razón de su colaboración en las investigaciones que se realizaron; y dispuso su reubicación en Estados Unidos de América. Además, precisa que en el citado documento se aclaró que las medidas de protección solo podían ser aplicadas dentro de territorio colombiano, por lo cual cesarían una vez que la presunta víctima y su familia se radicaran en el extranjero. Resalta que el referido programa de protección no contempla el otorgamiento de recompensas ni medidas de carácter indemnizatorio en favor de los beneficiarios, por lo cual es falso que la Fiscalía haya prometido a la presunta víctima una recompensa económica a cambio de su colaboración.

14. Adicionalmente, explica que la Unidad de Restitución de Tierras no ha podido terminar de estudiar los pedidos presentados por la presunta víctima debido a que el municipio de Arauca no había podido todavía ser objeto de microfocalización, ya que no existían las condiciones de seguridad para ello. Indica que la citada entidad informó de esto al señor Serna mediante varios oficios durante 2017. A criterio del Estado, la situación descrita permite evidenciar que la demora en responder a las solicitudes de la presunta víctima no es producto de la negligencia de las autoridades.

15. Finalmente, Colombia informa tanto la presunta víctima como sus familiares fueron incorporados al Registro Único de Víctimas por el desplazamiento forzado. Asimismo, al señor Serna se le incluyó por la causal de secuestro. Con base en ello, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le otorgó COP 21,424,000.00 por concepto de reparación individual (aproximadamente USD\$. 7,185.00). Por las razones expuestas, el Estado considera que no se acredita en la petición ningún hecho que pueda causar su responsabilidad internacional.

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

16. La Comisión observa que el reclamo principal de la parte peticionaria versa esencialmente sobre la falta de identificación y sanción de los responsables que lo amenazaron, secuestraron y provocaron su desplazamiento forzado; así como la ausencia de una compensación por las labores que prestó al DAS y la falta de respuesta a sus pedidos para recuperar sus bienes inmuebles. Sobre el primer punto, la Comisión recuerda que, en situaciones relacionadas con posibles violaciones al derecho a la vida e integridad, que constituyen delitos perseguibles de oficio, 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 pecuniario⁴.

17. En el presente asunto, el peticionario afirma que en 2002 presentó una denuncia penal por los hechos que sufrió. Además, el Estado confirma que la Fiscalía aún se encuentra investigando el secuestro del señor Serna. Por lo expuesto, corresponde a la Comisión determinar si resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana.

18. Al respecto, la Comisión recuerda que el artículo 46.2 de la Convención, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo frente a las normas sustantivas de la Convención Americana. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos 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 esclarecer la posible violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. La CIDH también ha subrayado que no existen disposiciones convencionales o reglamentarias que regulen de modo específico el lapso que constituye retardo injustificado, por lo cual la Comisión evalúa caso por caso para establecer si se configura dicho retardo⁵. En esta línea, la Corte Interamericana ha establecido como principio rector del análisis del eventual retardo injustificado como excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos, que *“de ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se detenga o se demore hasta la inutilidad la actuación internacional en auxilio de la víctima indefensa”*⁶. Es decir, a juicio de la Comisión, la naturaleza complementaria de la protección internacional prevista en la Convención Americana implica también que la intervención de los órganos del Sistema Interamericano sea oportuna para que esta pueda tener algún tipo de efecto útil en la protección de los derechos de las presuntas víctimas.

19. Por lo expuesto, la Comisión considera que la información aportada por el Estado no justifica, en esta etapa de análisis, que hayan transcurrido veinte años desde que la presunta víctima interpuso la denuncia por su secuestro y hasta la fecha no se haya determinado a los responsables. Debido a esto, la CIDH concluye que resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana. Asimismo, dado que la parte peticionaria interpuso la presente petición en 2013, cuando recién se estaban realizando las primeras diligencias reconocidas por el Estado, la Comisión también considera que este fue presentado en un plazo razonable, conforme al artículo 32.2 de su Reglamento.

⁴ CIDH, Informe No. 159/17, Petición 712-08, Admisibilidad, Sebastián Larroza Velázquez y familia, Paraguay, 30 de noviembre de 2017, párr. 14; CIDH, Informe No. 108/19, Petición 81-09, Admisibilidad, Anael Fidel Sanjuanelo Polo y familia, Colombia, 0028 de julio de 2019, párr. 17-19.

⁵ CIDH, Informe N° 14/08, Petición 652-04. Admisibilidad. Hugo Humberto Ruíz Fuentes. Guatemala. 5 de marzo de 2008, párr. 68

⁶ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 93.

20. Finalmente, respecto la alegada falta de pago de una recompensa por parte de la DAS y la falta de una respuesta a sus pedidos para recuperar sus bienes, la Comisión no aprecia que la presunta víctima haya empleado alguna vía judicial para canalizar tales cuestionamientos ante las autoridades, y tampoco cuenta con información que le permita aplicar alguna excepción al requisito de agotar la jurisdicción interna. Por ello, considera que respecto de estos alegatos la petición no cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención, por lo que este extremo de la petición queda excluido del marco fáctico del presente caso.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

21. En primer lugar, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión 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 47.c) de la Convención Americana.

22. En el presente asunto, la Comisión advierte que la información presentada por el señor Serna no permite apreciar, *prima facie*, que las autoridades hayan podido prever su secuestro, ni que hayan participado o permitido su ejecución. En tal sentido, la responsabilidad internacional del Estado en este caso solo se podría configurar por una falta en su deber de investigar una vulneración cometida por un actor privado, en tanto la Fiscalía tiene pendiente identificar y sancionar a quienes cometieron los delitos sufridos por la presunta víctima. Al respecto, si bien el Estado brinda algunos detalles sobre las acciones adoptadas por la fiscal encargada del caso, no proporciona información que permita conocer con precisión las diligencias que se han realizado para esclarecer los hechos y, principalmente, identificar a los responsables. A criterio de la Comisión, de corroborarse una negligencia en las investigaciones, podría configurarse un incumplimiento a las obligaciones previstas en los artículos 8 y 25 de la Convención, y además una vulneración al derecho a la integridad personal y a la libertad de circulación y residencia, pues la falta de sanción a quienes secuestraron al señor Serna limita su posibilidad de residir o movilizarse en su país debido a la falta de garantías y seguridad.

23. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse, podrían caracterizar violaciones a los artículos 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 22 (derecho de circulación y de residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) en perjuicio de la presunta víctima.

24. Finalmente, respecto a la alegada violación a los derechos contemplados en los artículos 7 (derecho a la libertad personal), 10 (derecho a indemnización) y 17 (protección a la familia) de la Convención Americana, la Comisión considera que la parte peticionaria no aporta argumentos o información que permitan, *prima facie*, identificar que su posible vulneración le sea internacionalmente atribuible al Estado colombiano.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 5, 8, 22 y 25 de la Convención Americana;
2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con 7, 10 y 17 de la Convención, 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 20 días del mes de septiembre de 2024. (Firmado): Roberta Clarke, Presidenta; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Arif Bulkan y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.