

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 301
3 diciembre 2025
Original: español

**INFORME No. 286/25
PETICIÓN 1840-15**

INFORME DE INADMISIBILIDAD

JOSEFA DEL CARMEN LÓPEZ BUGALLO Y OTRO
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 3 de diciembre de 2025.

Citar como: CIDH, Informe No. 286/25. Petición 1840-15. Inadmisibilidad. Josefa del Carmen López Bugallo y otro. Colombia. 3 de diciembre de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Mauricio Pava Lugo
Presuntas víctimas:	Josefa del Carmen López Bugallo y Jorge Eduardo Mejía Echeverri
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales) y 21 (propiedad privada) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	30 de octubre de 2015
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	22 de febrero de 2017
Notificación de la petición al Estado:	9 de diciembre de 2019 y 7 de agosto de 2020
Primera respuesta del Estado:	3 de noviembre de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	15 de enero de 2021
Observaciones adicionales del Estado:	16 de septiembre de 2021 y 12 de noviembre de 2021
Advertencia sobre posible archivo:	28 de enero de 2025
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	21 de febrero de 2025

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 del 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:	N/A
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	No, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	No, 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. Junto con la petición inicial, el peticionario solicitó el otorgamiento de Medidas Cautelares de la Comisión, trámite que fue radicado bajo el número MC-565-10. Sin embargo, el 25 de agosto de 2016 la CIDH notificó a la parte peticionaria su decisión de no otorgar las medidas solicitadas, por cuanto la solicitud estaba fundamentada en supuestas violaciones al debido proceso, reclamo que corresponde ventilar a través del Sistema de Peticiones y Casos.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La parte peticionaria

1. El peticionario denuncia violaciones al debido proceso en un trámite de extinción de dominio adelantado contra una finca de propiedad de la pareja de esposos Josefa del Carmen López Bugallo y Jorge Eduardo Mejía Echeverri (en adelante “las presuntas víctimas” o “el matrimonio López-Mejía”).

2. El peticionario explica que la extinción de dominio es un procedimiento regulado por la Ley 1708 de 2014, por medio del cual se pretende afectar los bienes que han estado relacionados de alguna manera con la comisión de un delito. Sin embargo, si bien la extinción de dominio tiene su origen en el vínculo entre una conducta punible y un bien, ello no implicaría que sus titulares hayan estado involucrados en la comisión del crimen. En ese sentido, afirma que la dueña anterior del predio de propiedad de las presuntas víctimas realizó actividades de narcotráfico y lavado de dinero en el inmueble⁴, sin que éstas tuvieran conocimiento de ello al momento de comprar el bien.

3. El peticionario relata que las presuntas víctimas adquirieron la finca llamada “La Argentina” el 19 de febrero de 1999 mediante sus ahorros en depósitos bancarios, la venta de un apartamento y ayuda familiar con la finalidad de iniciar un negocio de producción cafetera. Destaca que el matrimonio López-Mejía contrató a un abogado que realizó el estudio de títulos en el marco de la compra del inmueble, quien no advirtió ninguna irregularidad, por lo que cumplieron con la debida diligencia en las negociaciones.

4. No obstante, el 17 de octubre de 2000 la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación inició un proceso de extinción de dominio contra la finca “La Argentina” debido al uso y adquisición de la anterior propietaria por medio de actividades de narcotráfico. El 24 de noviembre de 2000 la representación de las presuntas víctimas interpuso un recurso de apelación contra la medida cautelar de confiscación decretada en el procedimiento, alegando que los dueños del predio eran terceros de buena fe exentos de culpa, pero el recurso fue rechazado dos años después.

5. Señala que el 9 de marzo de 2001 presentaron su oposición en el procedimiento de extinción de dominio adelantado inicialmente por la fiscalía. Allí afirma que acreditaron las circunstancias del negocio y la fuente de los ingresos para su pago. El 16 de febrero de 2004 se practicó un peritaje en el que se determinó la liquidez para efectuar la adquisición del inmueble; y el 7 de septiembre de ese año, las partes del proceso presentaron sus alegatos de conclusión. El 5 de diciembre de 2005 la Unidad de Extinción de Dominio de la fiscalía solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de extinción de dominio sobre la finca “La Argentina” al considerar que sus propietarios eran, en efecto, terceros de buena fe exenta de culpa. No obstante, dicho auto se elevó a consulta y el 24 de octubre de 2007 la Fiscalía 2 delegada ante la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión de improcedencia por considerar que las presuntas víctimas no habían adquirido el predio de buena fe.

6. Despues de surtido el proceso, el 24 de agosto de 2011 el Juzgado de Primera Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá dictó sentencia de primera instancia mediante la cual decretó la extinción del dominio de los inmuebles correspondientes a la finca “La Argentina”, concluyendo que “no se puede predicar buena fe exenta de culpa de sus actuales titulares”. Luego, el 17 de febrero de 2012 los apoderados de las presuntas víctimas interpusieron un recurso de apelación contra dicha decisión.

7. En comunicaciones posteriores, el peticionario informa que el 6 de noviembre de 2019 la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá denegó el recurso de apelación promovido por el matrimonio López-Mejía, y confirmó el retiro o expropiación de la finca “La Argentina” de su patrimonio. También refiere que las presuntas víctimas promovieron una acción de tutela contra dicho fallo. Sin embargo,

⁴ De acuerdo con información pública, la entonces propietaria del inmueble objeto del proceso de extinción de dominio, Luz Mery Valencia García, era una narcotraficante conocida como una de las “reinas de la coca”, quien fue detenida el 7 de febrero de 1999 en Brasil y extraditada a Estados Unidos, donde fue condenada a cadena perpetua por tráfico de estupefacientes y lavado de activos.

Ver: https://caracol.com.co/radio/2000/10/20/judicial/0972021600_075763.html

ésta fue rechazada en ambas instancias en 2021; y finalmente la Corte Constitucional decidió no seleccionar el expediente para revisión el 28 de septiembre de 2021.

8. En suma, el peticionario alega la violación de la garantía judicial del plazo razonable debido al retardo de casi nueve años en la emisión de la sentencia de segunda instancia y por la duración de 20 años del proceso. También aduce que los fallos del proceso fueron injustos y desconocieron la prueba vertida en ambas instancias, lo que deriva en una violación del derecho a la propiedad privada, consagrado en el artículo 21.2 de la Convención, según el cual, el Estado debe sujetarse al pago de una justa indemnización para privar a una persona de sus bienes por razones de utilidad pública o interés social, lo cual no sucedió en el presente caso.

9. El peticionario arguye que la figura de extinción de dominio en Colombia ha sido problemática porque no se ajusta al principio de proporcionalidad; afecta los bienes de terceros adquiridos de buena fe; y carece de un término de prescripción y de respeto a las garantías mínimas del debido proceso. En el caso concreto, sostiene que la figura permitió privar a las presuntas víctimas de su propiedad mediante una inversión de la carga de la prueba, imponiéndoles el deber de demostrar que tenían la capacidad económica para adquirir el inmueble, y pese que a lo probaron el Tribunal mantuvo la confiscación del bien. Asimismo, asegura que de acuerdo con la legislación interna y la jurisprudencia constitucional reciente, se debe respetar los derechos de terceros de buena fe y garantizar la seguridad jurídica.

El Estado colombiano

10. El Estado, por su parte, replica que la presente petición es inadmisible por cuanto los hechos en ella expuestos no caracterizan violaciones a la Convención Americana, y por falta de agotamiento de los recursos internos. En primer lugar, plantea que la presente petición es inadmisible porque incurre en la denominada “fórmula de la cuarta instancia internacional”. Así, la petición resultaría inadmisible, de conformidad con el artículo 47.b) de la Convención, cuando se limita a afirmar que el fallo fue equivocado o injusto en sí mismo, pues la función de la CIDH es garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados y no hacer las veces de tribunal de alzada para examinar supuestos errores de hecho o de derecho.

11. En el presente asunto estima que el objeto de la petición es la supuesta vulneración del plazo razonable en la resolución del proceso de extinción de dominio; del debido proceso; y la falta de medidas adecuadas de indemnización para limitar el derecho a la propiedad privada. Sobre el primer aspecto, Colombia aduce que el mero lapso prolongado no configura *per se* una violación del plazo razonable, puesto que se debe analizar la complejidad del proceso, los períodos de inactividad, y los recursos interpuestos por las partes. Sostiene que la duración del proceso se debió a la carga laboral que afrontan los despachos judiciales; y que el proceso de extinción de dominio es complejo, en especial en el marco de transacciones económicas que se imputan realizadas a organizaciones del crimen transnacional. Agrega que en el trámite interno se surtieron múltiples diligencias y se practicaron muchas pruebas solicitadas porque se procesó de manera conjunta la extinción de dominio de 45 inmuebles, cinco sociedades, once establecimientos de comercio y siete vehículos.

12. Asimismo, explica que la acción de extinción de dominio responde a la necesidad de generar medios efectivos para combatir el narcotráfico y la corrupción con el objetivo de evitar la obtención de lucro mediante conductas que atenten contra los fines del Estado. Enfatiza además que es un instrumento no constitutivo de pena. Por ello, no aplica el principio de presunción de inocencia, ya que no se trataría de un ejercicio del poder punitivo del Estado. En esa medida, opera una distribución de la carga de la prueba entre el Estado y el titular del bien, ambos deben probar o desvirtuar la licitud o ilicitud de la compraventa, por lo cual concluye que no existió una vulneración de las garantías judiciales de las presuntas víctimas en el proceso.

13. En el caso concreto, Colombia alega que los tribunales internos encontraron múltiples incongruencias sobre la procedencia de los recursos para adquirir los once inmuebles que componen la finca “La Argentina”; y que debido a la falta de pruebas sobre los recursos, concluyeron que la venta del inmueble fue un acto simulado “*con el fin de evadir la acción de las autoridades ante la inminencia del proceso extintivo de dominio contra los bienes de Luz Mery Valencia García y sus familiares*”. De manera que los jueces de primera y segunda instancia tuvieron en cuenta los argumentos, alegatos y pruebas aportados por las presuntas víctimas,

los cuales fueron citados en las sentencias, así en ejercicio de la libertad de valoración probatoria que les compete consideraron que la compraventa del inmueble no fue lícita.

14. De esa manera, argumenta que las discrepancias con la valoración probatoria que presenta la parte peticionaria ante la CIDH fueron debatidas y respondidas a nivel interno, y los jueces de tutela determinaron que no se configuraban las violaciones alegadas. Sostiene que cualquier revisión eventual que adelante la Comisión sobre el proceso en cuestión desconocería los principios de coadyuvancia, complementariedad y subsidiariedad. Por lo tanto, estima que la petición incurre en la ‘fórmula de la cuarta instancia’ y corresponde a la CIDH declarar su inadmisibilidad, en la medida en que supone una mera discrepancia con la valoración de la prueba realizada a nivel interno.

15. En cuanto a la alegada vulneración del derecho a la propiedad privada, el Estado detalla que la extinción de dominio es una limitación de dicho derecho, prevista en la ley y que persigue una finalidad pública y parte del supuesto de ilicitud de la propiedad, es decir se decreta cuando no se logra acreditar que quien ostenta la propiedad sobre un bien lo hace de manera legítima y de conformidad con la ley. En ese sentido, aduce que la Corte Constitucional determinó que la acción de extinción de dominio no es una pena, en virtud de la cual el Estado prive a una persona de un derecho que tenía, sino que produce una sentencia declarativa sobre la extinción de una apariencia de propiedad, pues nunca se consolidó el derecho del titular. Por ello, Colombia concluye que el reclamo del peticionario no caracteriza una violación del artículo 21 de la Convención.

16. Adicionalmente, acerca del agotamiento de los recursos internos informa que luego de la adopción de la sentencia de segunda instancia en noviembre de 2019, las presuntas víctimas ejercieron una acción de tutela que fue denegada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en primera instancia el 12 de enero de 2021, y en segunda instancia por la Sala Civil de la misma Corporación el 23 de junio de 2021. En particular, enfatiza que la acción de tutela fue declarada improcedente porque no cumplía con los requisitos de procedibilidad contra providencias judiciales, en particular con el requisito de inmediatez, esto es, que fuera presentada dentro de los seis meses siguientes a la emisión de la sentencia impugnada.

17. A la fecha de la presentación de las observaciones de admisibilidad, el Estado indica que la Corte Constitucional no había decidido sobre la eventual revisión del proceso de tutela promovido por el matrimonio López-Mejía, por lo cual, no habrían agotado dicho mecanismo, en incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 46.1.a) de la Convención, con lo que la petición resultaría inadmisible.

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

18. La presente petición versa sobre las alegadas violaciones del derecho a la propiedad privada y a las garantías judiciales en el marco de una acción de extinción de dominio por la cual las presuntas víctimas perdieron la titularidad sobre la finca “La Argentina”. El Estado aduce que la parte peticionaria no agotó los recursos internos porque la acción de tutela no se había resuelto al momento de presentar sus observaciones. El peticionario a su vez replica que los recursos internos quedaron agotados con la decisión de la Corte Constitucional de no revisar el expediente de tutela de 28 de septiembre de 2021.

1. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que para que una petición sea admitida se requiere *“que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”*. A este respecto, la CIDH ha determinado en reiteradas decisiones que los recursos idóneos a agotar en casos en que se alegan violaciones de las garantías procesales y otros derechos humanos en el curso de procesos judiciales son, por regla general, aquellos medios provistos por la legislación procesal nacional para impugnar las actuaciones y decisiones adoptadas en el curso del propio proceso cuestionado⁵.

⁵ CIDH, Informe No. 154/24. Petición 1118-14. Admisibilidad. Néstor Iván Moreno Rojas. Colombia. 27 de septiembre de 2024, párr. 18; Informe No. 96/21. Petición 546-13. Inadmisibilidad. Rafael de Jesús Gómez Gómez. Venezuela. 29 de abril de 2010, párr. 10; CIDH. Informe No. 346/20. Admisibilidad. Emilio Palacio Urrutia. Ecuador. 23 de noviembre de 2020, párr. 14; Informe No. 108/19. [continúa...]

19. Si bien en principio no es necesario que las presuntas víctimas ejerzan un recurso extraordinario o una vía procesal adicional para cumplir con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención⁶; a juicio de la Comisión, si el peticionario opta por presentar recursos extraordinarios, debe agotarlos correctamente de acuerdo con los requisitos establecidos en las normas procesales internas, siempre que estas sean razonables.

20. Así, la parte peticionaria debe agotar los recursos internos de conformidad con la legislación procesal interna, y la Comisión no puede considerar que el agotamiento previo ha sido cumplido si los recursos han sido rechazados con fundamentos procesales razonables y no arbitrarios⁷. De manera más específica, en sus precedentes recientes⁸, la Comisión ha considerado que cuando los peticionarios han promovido recursos extraordinarios, pero éstos han sido rechazados por incumplimiento de requisitos razonables establecidos en el derecho interno, la petición se torna inadmisible por indebido agotamiento de los recursos internos.

21. En el presente caso, la acción de tutela promovida por el matrimonio López-Mejía fue rechazada por incumplimiento del principio de inmediatez, es decir, porque fue presentada de manera extemporánea, por fuera del término de seis meses que exige el derecho interno. El requisito de inmediatez es una exigencia ampliamente conocida y sentada por la jurisprudencia constitucional colombiana de larga data, y no resulta irrazonable o arbitraria, ya que permite dar certeza y seguridad jurídica a las sentencias que hacen tránsito la cosa juzgada. Bajo ese entendido, el peticionario agotó la acción de tutela como recurso extraordinario de manera indebida, y su rechazo respondió a un criterio razonable y ampliamente reconocido.

22. De esta manera, la Comisión no puede dar por satisfecho el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana, y corresponde declarar la inadmisibilidad de la presente petición por agotamiento indebido de los recursos internos.

23. En todo caso, la CIDH recalca que el reclamo planteado por las presuntas víctimas fue estudiado de fondo en las instancias ordinarias que se surtieron en el proceso de extinción de dominio, y, aunque presenta un desacuerdo con la valoración de las pruebas realizada por los tribunales nacionales, no se avizora sustento suficiente de una eventual violación de los derechos invocados. En efecto, la sentencia de primera instancia determinó al respecto:

Cabe anotar, que las actuaciones, por demás anormales permitieron realizar estas transacciones, así, esforzadamente se pretenda hacer creer que se trató de compraventas transparentes y que actuaron como terceros de buena fe exentos de culpa, sustentando ello en las pruebas arrimadas y analizadas en conjunto; con lo cual se concluye lo contrario; insistimos, no se logró demostrar que para tal pago poseían unos recursos suficientes y que se contaba con la capacidad económica para adquirirlos, o si se tenía las circunstancias que rodearon la compraventa son irregulares que riñen con la costumbre comercial para estos eventos, que debe ser sustentada en la ley, porque precisamente fueron vendidos en el momento en que se adelantaba investigación por narcotráfico en contra de la familia VALENCIA GARCÍA, ya que de bulto se observa que para tales efectos se utilizaron terceros con el fin de traspasar los bienes a manos de personas diferentes, en procura de evitar su persecución por la justicia, como fue la actitud normal para estos eventos.

Petición 81-09. Admisibilidad. Anael Fidel Sanjuanelo Polo y familia. Colombia. 28 de julio de 2019, párrs. 6, 15; Informe No. 168/17. Admisibilidad. Miguel Ángel Morales Morales. Perú. 1 de diciembre de 2017, párr. 15.

⁶ CIDH, Informe No. 221/22. Petición 434-12. Admisibilidad. Hugo Paz Lavadenz. Bolivia. 13 de agosto de 2022, párr. 23.

⁷ CIDH, Informe No. 90/03. Petición 581/1999. Inadmisibilidad. Gustavo Trujillo González. Perú. 22 de octubre de 2003, párr. 33.

⁸ CIDH, Informe No. 230/23. Petición 1946-13. Inadmisibilidad. Luis Humberto Sánchez Morales. Chile. 20 de octubre de 2023, párr. 13; Informe No. 345/21. Petición 379-10. Inadmisibilidad. Héctor Eladio Maury Arguello y otros. Colombia. 22 de noviembre de 2021, párr. 25; e, Informe No. 135/18, Petición 1045-07. Inadmisibilidad. Enrique Alberto Elías Waiman. Argentina. 20 de noviembre de 2018, párrs. 9-10.

VII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisible la presente petición; y
2. Notificar a las partes la presente decisión; 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 3 días del mes de diciembre de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Andrea Pochak, Primera Vicepresidenta; Edgar Stuardo Ralón Orellana y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.