

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 109
3 junio 2025
Original: español

INFORME No. 104/25
PETICIÓN 351-15
INFORME DE INADMISIBILIDAD

DEYANIRA CASTRO DE MORENO Y OTROS
COLOMBIA

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

Citar como: CIDH, Informe No.104/25. Petición 351-15. Inadmisibilidad.
Deyanira Castro De Moreno y otros. Colombia. 3 de junio de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Johan Sebastián Moreno Castro
Presunta víctima:	Deyanira Castro De Moreno, Alba Lucia Rueda Arenas, José Efraín Moreno Cuellar, Edith Viviana Carvajal Pinto, José Eduardo Monsalve, Abedulio Jiménez Monsalve, Edwin Harvey Rojas Pérez, Omar Salamanca Vargas, Omar Oswaldo Salamanca Pérez, Néstor Salamanca Pérez, Germán Carvajal Rojas, Iglasio Torres, Erika Marina Torres Rueda, Isnardo Pérez Castro, Gilberto Urrea Rodríguez, Jorge Jaime Torres, Sandra Durán Conde, José Estaofilo Carvajal Sandoval, Luis Hernando Fuentes, Luis Antonio Torres Corredor, Roberto Ramos Remolina, Fernando Jiménez Salcedo, Luis Alfredo Osorio Gil, Lucila Osorio Gil, María Balvina Pinto Durán, Vidal Lamus Ruíz, Luz Marina Martínez, Isaura Castillo Ríos, Elida Cala Durán, Francelina Cala Durán, Aurora Pérez Castro, Guillermo Martínez Meneses, Gladys Martínez Morales, Luis José Ardila Ávila, Martha Lucía Parra, Gonzalo Silva y Jesús Silva ¹
Estado denunciado:	Colombia ²
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia), y 21 (propiedad privada) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); y el artículo XIII de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre ⁴

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁵

Presentación de la petición:	22 de enero de 2015
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	8 de abril de 2015, 5 de noviembre de 2015, 17 de diciembre de 2015, 21 de enero de 2016, 22 de enero de 2016, 8 de febrero de 2016, 19 de mayo de 2017, 22 de mayo de 2017, 12 de marzo de 2018, 6 de junio de 2018, 19 de marzo de 2020, 30 de marzo de 2020, 31 de marzo de 2020, 8 de febrero de 2021 y 21 de febrero de 2024
Notificación de la petición al Estado:	22 de abril de 2022
Primera respuesta del Estado:	30 de agosto de 2022

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)

¹ Los hechos se refieren a 37 familias, de las cuales, las personas listadas fueron identificadas en diferentes comunicaciones de la parte peticionaria como presuntas víctimas en el trámite ante la CIDH.

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" o "Convención".

⁴ En adelante "la Declaración" o "Declaración".

⁵ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

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

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La parte peticionaria

1. El peticionario denuncia que las autoridades estatales se han rehusado a reconocer el derecho de propiedad sobre terrenos ocupados por 37 familias durante casi cuarenta años, lo cual estima es violatorio de sus derechos de acceso a la justicia, protección a la familia y de propiedad privada.

1. El peticionario narra que en 1986, 37 familias se asentaron de manera pacífica y pública en un predio de aproximadamente 420 hectáreas denominado 'Montenegro', ubicado en la vereda Sogamoso, jurisdicción del municipio de Betulia, departamento de Santander. Sostiene que el predio no había sido ocupado por nadie con anterioridad, por lo que estas personas decidieron levantar allí sus casas y dedicarse a labores agrícolas. Refiere además que, en la actualidad, esa comunidad, compuesta por las familias ocupantes originales y por otras personas que han comprado o llegado a los terrenos, cuenta con una escuela y un puesto de salud y se organizan por medio de una junta comunal.

2. En este contexto, indica el peticionario, que el 2 de junio de 1993 el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (en adelante "INCORA") decretó la extinción de dominio sobre la totalidad del predio Montenegro a favor de la Nación. De acuerdo con el peticionario, las presuntas víctimas habrían promovido una demanda de nulidad contra la resolución del INCORA ante el Consejo de Estado, la cual fue admitida a trámite el 8 de septiembre de 1998. También refiere que durante varios años la comunidad se dirigió al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural ("INCODER", entidad que reemplazó al INCORA) solicitando la regularización y titulación sobre los terrenos que ocupaban. El INCODER les indicó que el predio Montenegro había sido seleccionado para su adjudicación, sin que este proceso se concretara a su favor.

3. En la petición inicial, el peticionario menciona que después de 17 años de tramitación de la demanda de nulidad, el Consejo de Estado no había emitido una sentencia en el proceso; no obstante, en comunicaciones posteriores, indica que este tribunal emitió un fallo en un proceso de revisión agraria relativo a este caso en 2013, y las presuntas víctimas nunca fueron notificadas de esta decisión. Tampoco menciona cuál fue el sentido de esta sentencia.

4. La parte peticionaria alega que los recursos internos dispuestos para el reconocimiento del derecho a la propiedad de las presuntas víctimas no habrían sido efectivos, y aduce la violación de sus garantías judiciales por la alegada falta de diligencia en la emisión de la sentencia del proceso de revisión agraria; así como por lo que considera la negativa estatal de reconocer el "*goce, uso y disfrute de los legítimos tenedores*" sobre las tierras que han ocupado durante décadas.

El Estado colombiano

5. Por su parte, el Estado replica que la presente petición es inadmisibile por extemporaneidad del reclamo por la demora del proceso de revisión agraria; y subsidiariamente aduce la falta de caracterización de esos hechos como posibles violaciones de derechos humanos. También funda la inadmisibilidad respecto del reclamo de la violación del derecho de propiedad por falta de agotamiento del recurso adecuado y porque lo alegado no caracteriza una vulneración de alguna obligación bajo la Convención Americana.

6. Colombia narra que al momento de la ocupación del predio 'Montenegro', éste era de propiedad privada y pertenecía a un lote de mayor extensión denominado 'Montebello'. Luego, el 12 de julio de 1989 el gerente general del INCORA decretó el inicio de los procedimientos de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Ello culminó con la expedición de la Resolución 3252 de 2 de junio de 1993 mediante la cual el INCORA extinguió el derecho de dominio privado sobre la totalidad del predio denominado 'Montenegro', y cambió su naturaleza a un bien baldío en propiedad del Estado.

7. Debido a la interposición de una acción de revisión agraria por parte de los propietarios originales de esas tierras (y no de las presuntas víctimas de esta petición), el INCORA no podía atender solicitudes de adjudicación de este bien baldío hasta tanto la jurisdicción contencioso-administrativa no definiera su situación jurídica. Así, el 29 de agosto de 2013 la Sección Tercera del Consejo de Estado denegó las pretensiones de nulidad sobre la resolución 3252, dejando en firme la decisión de extinción de dominio.

2. Además, el Estado enfatiza que el predio 'Montenegro' se encuentra en un área protegida de la Serranía de los Yariguíes, además de que algunos de sus lotes han sido objeto de acciones de restitución de tierras promovidas por algunas de las familias ocupantes. Lo que incide en el proceso de adjudicación del predio a favor de sus ocupantes ante una eventual solicitud de su parte.

3. En cuanto a la inadmisibilidad de la petición, el Estado considera que el peticionario plantea dos reclamos: uno por la supuesta violación del plazo razonable en el proceso contencioso-administrativo; y otro respecto de la alegada violación del derecho a la propiedad privada de las familias ocupantes del predio 'Montenegro'. Frente al primero, aduce que la petición es extemporánea, puesto que sobrepasa el término de seis meses previsto en el artículo 46.1.b) de la Convención, contado desde el 29 de agosto de 2013, fecha en que el Consejo de Estado profirió la sentencia en el proceso de revisión agraria. En efecto, dado que la petición fue presentada el 22 de enero de 2015, ya habían transcurrido dos años desde la emisión de esta última decisión a nivel interno cuando el peticionario inició el trámite ante la CIDH, asumiendo que este proceso sea considerado dentro del agotamiento de los recursos internos.

8. De manera subsidiaria, en relación con el primer reclamo, el Estado sostiene que los hechos se sustentaban en que el Consejo de Estado no había emitido un fallo definitivo sobre la situación jurídica del predio; sin embargo, las presuntas víctimas no fueron parte de dicho proceso, pues éste fue promovido por los dueños originales del predio, por lo que no se vulneraron las garantías judiciales, ni el derecho al acceso a la justicia de aquellas. Por lo tanto, Colombia concluye que la presente petición no contiene hechos que puedan caracterizar eventuales violaciones en este aspecto, y, por tanto, deviene inadmisibile en los términos del artículo 47.b) de la Convención Americana.

9. Con respecto al segundo reclamo relativo al derecho de propiedad sobre las parcelas ocupadas del predio 'Montenegro', el Estado informa que las presuntas víctimas no han iniciado acciones judiciales tendientes a que se les adjudique la propiedad de los inmuebles. En ese sentido, la legislación colombiana prevé el procedimiento administrativo de adjudicación de baldíos como un recurso interno adecuado y efectivo, disponible a favor de las presuntas víctimas para obtener la titularidad de los lotes en cuestión. Este trámite requiere del cumplimiento de determinados requisitos previstos en la normativa interna, como una inscripción a un registro. Sin embargo, el peticionario no ha acreditado que las presuntas víctimas hayan iniciado este proceso, por lo que sólo tienen una mera expectativa sobre dichos bienes. Así pues, Colombia considera que el presente reclamo o extremo de la petición no cumple con el requisito del artículo 46.1.a) de la Convención relativo al agotamiento de los recursos internos.

10. Adicionalmente, el Estado aduce que los hechos expuestos tampoco constituyen una violación del derecho de propiedad, ya que las presuntas víctimas no ostentan la condición de propietarios de los lotes que ocupan, además de que bajo la legislación interna los ocupantes de tierras baldías no tienen la calidad de poseedores, y sólo tienen una mera expectativa frente a la adjudicación del bien.

11. Por último, Colombia se queja de la falta de una individualización adecuada de las presuntas víctimas, ya que en los diferentes documentos que aporta el peticionario no ofrece una lista de presuntas

víctimas, e indica que muchas personas han enajenado sus lotes y parcelas, por lo que no existe claridad sobre quiénes serían las personas afectadas por la situación denunciada.

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

12. La Comisión observa que la presente petición versa sobre la falta de reconocimiento de la titularidad de los ocupantes del predio 'Montenegro', quienes han ejercido la tenencia sobre varias parcelas del bien desde hace décadas. El Estado replica que las presuntas víctimas no han ejercido ningún recurso interno para obtener dicha titularidad, en particular, no han promovido un proceso de adjudicación de baldíos, recurso previsto por la legislación interna para este propósito. Adicionalmente, sostiene que la petición no cumple con el término de los seis meses de presentación respecto del proceso de revisión agraria fallado en agosto de 2013.

13. La CIDH recuerda que 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. Para efectos de realizar el análisis de agotamiento de los recursos internos, es necesario evaluar la idoneidad de los recursos disponibles en el ordenamiento nacional. La Comisión usualmente establece cuál es el reclamo específico que se ha formulado, para luego identificar los recursos judiciales provistos por el sistema jurídico doméstico que estaban disponibles y eran adecuados para ventilar ese reclamo en particular. En ello consiste, precisamente, la idoneidad y efectividad de cada recurso considerado en concreto, en que provea una oportunidad real para que la alegada lesión a los derechos humanos sea remediada y resuelta por las autoridades nacionales antes de que se pueda acudir al Sistema Interamericano de protección.

14. En el presente caso, el objeto principal de la petición es la ausencia de reconocimiento legal de los ocupantes del predio 'Montenegro' a fin de obtener el derecho de propiedad sobre las tierras en las que están asentados desde hace casi 40 años. Sin embargo, contrario a lo afirmado en la petición inicial, las presuntas víctimas no interpusieron un recurso de nulidad contra la resolución del INCORA que declaró el predio como un bien baldío; sino que quienes ejercieron dicha acción fueron los dueños del predio. En ese sentido, la Comisión no estudiará el proceso de revisión agraria, ya que no guarda relación con el objeto principal de la petición. El fin de aquel proceso era mantener la titularidad de los dueños originales del predio, y no reconocer los derechos de las presuntas víctimas sobre este. Por lo tanto, la CIDH no puede tomar en cuenta este recurso para los efectos del análisis del requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención respecto de las presuntas víctimas.

4. Asimismo, el Estado manifiesta que las presuntas víctimas no han promovido ninguna acción a nivel interno para obtener la titularidad que reclaman, en particular el de adjudicación de terrenos baldíos. A este respecto, y luego de analizar detenidamente la información presentada por ambas partes, la Comisión constata que el peticionario no ha refutado esta aseveración; no ha ofrecido sustento sobre por qué no han utilizado los recursos internos disponibles para ello; ni ha argumentado la existencia de una excepción al agotamiento de los recursos internos. La CIDH observa que el peticionario refiere que las presuntas víctimas ejercieron su derecho de petición ante el INCORA planteando solicitudes para que les fuera adjudicado el predio; sin embargo, en el expediente se verifica que las últimas peticiones fueron del 2009, es decir, antes de que quedara en firme la resolución que convertía el terreno en un bien baldío, por lo que la entidad no podía adjudicarlo en ese entonces. De igual manera, se advierte que, para ello, se requiere realizar una inscripción en un registro ante la Agencia Nacional de Tierras, que las presuntas víctimas no hicieron.

15. Además, vale la pena destacar que el Estado cumplió con el deber procesal de plantear su objeción al agotamiento de los recursos internos en el momento proceso oportuno y de indicar los recursos adecuados y efectivos disponibles para las presuntas víctimas.

16. En consecuencia, la Comisión no puede dar por satisfecho el requisito del agotamiento de los recursos internos, en los términos del artículo 46.1.a) de la Convención Americana, respecto de este reclamo.

17. Finalmente, Comisión Interamericana recuerda que la presentación de casos contenciosos ante los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, si bien es un ejercicio poco formalista por

su naturaleza, en comparación con lo que podrían ser otros trámites jurídicos a nivel doméstico, sí exige el cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones mínimas; y exige un nivel de compromiso y ética de los peticionarios frente a los órganos del Sistema Interamericano, y sobre todo frente a las propias víctimas, que son en definitiva el objetivo y la razón del propio derecho internacional de los derechos humanos⁶.

VII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibile 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 junio de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Arif Bulkan, Segundo Vicepresidente; Roberta Clarke y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.

⁶ CIDH, Informe No. 193/22. Petición 1153-12 Inadmisibilidad. Luis Alejandro Cárdenas Tafur y Familia. Colombia. 3 de agosto de 2022, párr. 15.