

OEA/Ser.L/V/II.162  
Doc. 66  
25 mayo 2017  
Original: español

**INFORME No. 54/17**  
**PETICIÓN 1327-07**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

LUZ ANGÉLICA PORRAS CAMACHO Y OTROS  
COLOMBIA

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2085 celebrada el 25 de mayo de 2017  
162º período extraordinario de sesiones

**Citar como:** Cidh, Informe No. 54/17. Petición 1327-07. Admisibilidad. Luz Angélica Porras  
Camacho y Otros. Colombia. 25 de mayo de 2017.



**INFORME No. 54/17**  
**PETICIÓN 1327-07**  
 INFORME DE ADMISIBILIDAD  
 LUZ ANGÉLICA PORRAS CAMACHO Y OTROS  
 COLOMBIA<sup>1</sup>  
 25 DE MAYO DE 2017

**I. DATOS DE LA PETICIÓN**

<b>Parte peticionaria:</b>	Jairo Villegas Arbeláez, Unión Nacional de Trabajadores Estatales y Federación Nacional de Trabajadores Estatales de Colombia
<b>Presunta víctima:</b>	Luz Angélica Porras Camacho y otros
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> ; 3, 4, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador; y 19 y 24 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales

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

<b>Fecha de presentación de la petición:</b>	11 de octubre de 2007
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	9 de febrero de 2011
<b>Fecha de notificación de la petición al Estado:</b>	28 de noviembre de 2011
<b>Fecha de primera respuesta del Estado:</b>	21 de febrero de 2012
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	21 de mayo de 2014
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	3 de junio de 2015

**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 sobre Derechos Humanos (depósito de instrumento de ratificación el 31 de julio de 1973)

**IV. ANÁLISIS DE 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
--	----

<sup>1</sup> El comisionado Luis Ernesto Vargas Silva, de nacionalidad colombiana, no participó de la discusión y decisión del presente caso, conforme al artículo 17.2.a) del Reglamento de la CIDH.

<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.

<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento
<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

## V. HECHOS ALEGADOS

1. Los peticionarios indican que Luz Angélica Porras Camacho, Humberto Rey Barón, Álvaro Damián Gómez Granja y José Silar Benavides Ariza (en adelante “presuntas víctimas”) se desempeñaban como empleados de carácter provisional de la Fiscalía General de la Nación (en adelante “Fiscalía”), en diferentes cargos, hasta que fueron declarados insubsistentes. Señalan que las declaratorias de insubsistencia se realizaron sin cumplir las exigencias legales, ya que según alegan no fueron motivadas, no se dejó constancia en la hoja de vida de los hechos y causas que dieron lugar a las mismas y no se sustentaron en razones de buen servicio (causal establecida en la ley).

2. Los peticionarios plantean como alegato común a las cuatro presuntas víctimas, que la Fiscalía no era competente para declarar insubsistente a una persona que prestaba sus servicios en provisionalidad ejerciendo un cargo de carrera administrativa, en virtud de la estabilidad que caracteriza a estos cargos; y que por el hecho de ser funcionarios nombrados bajo provisionalidad no resulta discrecional su remoción. Sostienen que la permanencia en el cargo depende de la ejecución de concursos de mérito, los cuales no habrían sido realizados por la Fiscalía, a pesar de haber sido ordenados por el Consejo de Estado en un contexto general mediante sentencia del 4 de octubre de 2001. Por lo tanto, las presuntas víctimas habrían ejercido materialmente cargos que por su naturaleza eran de carrera administrativa, pero que al no realizarse los concursos de mérito para los nombramientos formales en tales cargos, aquellos permanecieron varios años ejerciéndolos bajo contratos de provisionalidad. Los peticionarios denuncian que la jurisdicción de lo contencioso administrativo desconoció la jurisprudencia constitucional (citan varias sentencias) que establece que la motivación es un requisito esencial en los actos que dispongan el despido de empleados de carrera, incluidos los de provisionalidad; y que no motivar estos actos de despido constituye una violación al debido proceso. Por otra parte, aducen que el Consejo de Estado en casos previos similares a los de las presuntas víctimas declaró la nulidad de los actos de insubsistencia, lo que a juicio de los peticionarios vulnera el derecho a la igualdad de las presuntas víctimas.

3. Con respecto a la situación individual de cada una de las presuntas víctimas, los peticionarios alegan que:

(a) La Sra. Luz Angélica Porras Camacho se desempeñó en el cargo de profesional universitario I del 19 de febrero de 1996 al el 31 de agosto de 2001 cuando fue declarada insubsistente. Frente a esta decisión, presentó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El 10 de junio de 2004 el Tribunal desestimó sus pretensiones por considerar que la Sra. Porras no demostró que hubiera estado inscrita en el escalafón de carrera, por lo cual no gozaba de estabilidad, lo que permitió que por razones de buen servicio se declarara su insubsistencia. La presunta víctima presentó apelación ante el Consejo de Estado, el cual mediante sentencia del 1 de marzo de 2007 confirmó la decisión, sosteniendo que no se probó ninguna irregularidad, ni desviación de poder o falta de motivación.

(b) El Sr. Humberto Rey se desempeñó como fiscal delegado desde el 1 de abril de 1998 hasta que fue declarado insubsistente el 15 de enero de 2002. Presentó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual el 17 de marzo de 2005 negó sus pretensiones con base en que no se encontraba probada la desviación o abuso de poder, y que la provisionalidad del cargo lo asemeja a los cargos de libre nombramiento y remoción. Por lo anterior, la presunta víctima apeló ante el Consejo de Estado, el cual el 12 de abril de 2007 confirmó la sentencia afirmando que no se probó ilegalidad y que resulta procedente la facultad de libre nombramiento y remoción.

(c) El Sr. Álvaro Gómez ocupó el cargo de jefe de sección III de la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) desde abril de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2001 con la declaratoria de insubsistencia. Frente a esta decisión, presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual el 13 de enero de 2005 negó sus pretensiones, estableciendo que el cargo en provisionalidad tiene la misma estabilidad de un cargo de libre nombramiento y remoción. Además, el Tribunal consideró que para los cargos de carrera es necesario cumplir un proceso de selección, que en el caso del Sr. Gómez no se realizó. La presunta víctima presentó apelación ante el Consejo de Estado, el cual el 1 de marzo de 2007 confirmó la sentencia de primera instancia, aduciendo que la declaratoria de insubsistencia se presume que fue por razones de buen servicio y que en este caso no se probó lo contrario.

(d) El Sr. José Benavides se desempeñó como investigador judicial II de la Dirección Nacional del CTI desde el 30 de junio de 1992 hasta que fue declarado insubsistente el 9 de junio de 2003. Presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual negó sus pretensiones el 22 de febrero de 2007, sosteniendo que el carácter del nombramiento del Sr. Benavides era temporal y precario al ser en provisionalidad. La presunta víctima presentó apelación. El 24 de mayo de 2007 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó el recurso, al estimar que la acción de nulidad y restablecimiento presentada era de única instancia en razón de la cuantía de acuerdo a lo establecido en la Ley 446 de 1998 vigente al momento de la presentación del recurso.

4. Por su parte, el Estado alega que las presuntas víctimas desempeñaban sus cargos en provisionalidad, lo que implica que no ostentaban la estabilidad de un cargo de carrera administrativa, y por ende era posible la remoción del cargo por razones de buen servicio, como sucede en los cargos de libre nombramiento y remoción. Asimismo, considera que la falta de realización de los concursos de mérito por parte de la Fiscalía, en relación a los cargos en que se encontraban las presuntas víctimas, no caracteriza violación a los derechos contenidos en la Convención Americana, toda vez que no es posible dar por hecho que las presuntas víctimas superarían el concurso.

5. Indica en términos genéricos que las presuntas víctimas no hicieron uso de otras acciones que consagra la legislación interna respecto de las decisiones obtenidas en la jurisdicción contencioso administrativa. Señala en tal sentido que el Sr. Benavides habría contado con la posibilidad de presentar un recurso de queja contra el auto que rechazó la apelación. Con respecto al proceso de instancia única en el caso del Sr. Benavides, el Estado alega que éste es excepcional y que así lo establecía la Ley 446 de 1998 en virtud de la necesidad de reducir el atraso procesal. El Estado plantea que en el caso del Sr. Benavides no se produce una violación del artículo 8 de la Convención, ya que la garantía de la doble instancia en él contenida solo es aplicable a asuntos penales.

6. El Estado plantea además falta de competencia de la Comisión en razón de la materia, puesto que en la petición se invoca la violación de los derechos contenidos en los artículos 3, 4, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador; y los artículos 19 y 24 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales del Trabajador.

7. Por otra parte, alega que la presente petición configura una “cuarta instancia”, ya que las decisiones emitidas a nivel interno fueron adoptadas con plena observancia de las garantías del debido proceso y acceso a los recursos eficaces e idóneos; y afirma que los peticionarios pretenden la revisión de decisiones contrarias a sus pretensiones, teniendo en cuenta que las presuntas víctimas obtuvieron decisiones debidamente motivadas a la luz de la legislación vigente.

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

8. En vista de las posiciones de las partes y tomando en cuenta la información disponible en el expediente, la Comisión Interamericana considera que los recursos internos quedaron definitivamente agotados para cada una de las presuntas víctimas: (a) en el caso de la Sra. Luz Porras, el 1 de marzo de 2007 con la sentencia del Consejo de Estado que fue notificada el 1 de junio de 2007; (b) respecto al Sr. Humberto Rey, con la decisión del Consejo de Estado del 12 de abril de 2007 notificada el 19 de julio de 2007; (c) en el caso del Sr. Álvaro Gómez, con la decisión del Consejo de Estado del 1 de marzo de 2007 notificada el 13 de

julio de 2007; y (d) respecto al Sr. José Benavides, con el auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que rechaza la apelación el 24 de mayo de 2007. La Comisión observa además, que respecto de las tres primeras presuntas víctimas el Estado indicó de manera general que éstas tenían acceso a otros recursos o remedios en la jurisdicción interna, mas no indicó cuáles eran tales recursos o si los mismos eran adecuados y efectivos. Asimismo, en el caso del Sr. José Benavides, la Comisión observa que el proceso que siguió ante la jurisdicción administrativa era de instancia única por mandato legal, por lo cual no corresponde exigirle la interposición de recursos judiciales adicionales.

9. Asimismo, en atención a que la petición fue recibida por la Comisión el 11 de octubre de 2007, la Comisión observa que las presuntas víctimas acudieron a la CIDH dentro de los seis meses posteriores a la decisión final recaída en sus casos. En este sentido, la Comisión Interamericana concluye que la presente petición cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 46.1.a y 46.1.b de la Convención Americana.

## VII. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

10. En vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por los peticionarios, y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que los alegatos relacionados con la declaración de insubsistencia sin cumplimiento de las exigencias legales y sin motivación podrían caracterizar *prima facie* violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención, en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de dicho tratado en perjuicio de Luz Angélica Porras Camacho, Humberto Rey Barón, Álvaro Damián Gómez Granja y José Silar Benavides Ariza.

11. Respecto a los alegatos relacionados con la determinación de los derechos del Sr. Benavides en un proceso judicial de única instancia<sup>4</sup>, los mismos requieren un análisis en la etapa de fondo bajo los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento.

12. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación de los artículos 9 (principio de legalidad y de retroactividad) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención, la Comisión observa que los peticionarios no han ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

13. Con respecto a los alegatos del Estado referidos a la “fórmula de la cuarta instancia”, la Comisión reconoce que no es competente para revisar sentencias dictadas por tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia aplicando el debido proceso y las garantías judiciales. No obstante, dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición, y de haber mérito, fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que pudieran vulnerar derechos garantizados por la Convención Americana.

14. En cuanto a los alegatos sobre violaciones a los artículos 3, 4, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, la CIDH nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para pronunciarse en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. Respecto a los demás artículos, de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, la Comisión los puede tomar en cuenta para interpretar y aplicar la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

---

<sup>4</sup> En casos anteriores, la Comisión Interamericana ha establecido la admisibilidad de peticiones en las que se alegaba la falta de una instancia revisora de las acciones administrativas en Colombia. A este respecto, véase por ejemplo: CIDH, Informe No. 71/09, Petición 858-06, Masacre de Belén – Altavista, Colombia, 5 de agosto de 2009, párr. 44; y CIDH, Informe No. 69/09, Petición 1385-06, Rubén Darío Arroyave Gallego, 5 de agosto de 2009, párr. 36.

## **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento;
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 9 y 24 de la Convención Americana;
3. Notificar a las partes la presente decisión;
4. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y
5. 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 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, a los 25 días del mes de mayo de 2017. (Firmado): Francisco José Eguiguren, Presidente; Margarete May Macaulay, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Segunda Vicepresidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, Paulo Vannuchi, y James L. Cavallaro, Miembros de la Comisión.