

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 15
26 febrero 2023
Original: español

INFORME No. 13/23
PETICIÓN 1433-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

DAVID ALFONSO TORRES VELÁSQUEZ
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 26 de febrero de 2023.

Citar como: CIDH, Informe No. 13/23. Petición 1433-13. Admisibilidad. David Alfonso Torres Velásquez. Colombia. 26 de febrero de 2023.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Manuel Fernando Quinche Ramírez
Presunta víctima:	David Alfonso Torres Velásquez
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² , en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	4 de septiembre de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	20 de mayo de 2017
Notificación de la petición al Estado:	7 de noviembre de 2018
Primera respuesta del Estado:	15 de febrero de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	13 de enero de 2022
Advertencia sobre posible archivo:	6 de abril de 2021
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	25 de diciembre de 2021

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 de 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:	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana
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

Alegatos del peticionario

1. El peticionario denuncia que la Fiscalía General de la Nación (en adelante, FGN) destituyó al Sr. David Alfonso Torres Velásquez de su cargo como Fiscal Local de la Dirección Seccional de Riohacha, Guajira, mediante una resolución que no contó con una debida motivación, dado que únicamente se argumentó que el cargo era de carácter provisional. Agrega que a pesar de que la presunta víctima inició acciones judiciales cuestionando tal situación, su demanda fue rechazada tanto en sede ordinaria como constitucional.

2. Explica que el 28 de febrero de 1998, mediante resolución No. 0438, la Fiscalía nombró provisionalmente a la presunta víctima en un cargo de carrera administrativa para que ejerciera funciones como Fiscal Local de la Dirección Seccional de Riohacha, Guajira. Luego, el 10 de mayo de 2000 se nombró a la presunta víctima en provisionalidad en el cargo de Fiscal Delegado ante los Jueces Penales del Circuito de la Dirección Seccional de la Fiscalía de Riohacha.

3. Agrega que durante el tiempo que el Sr. Torres ejerció el cargo en provisionalidad, la FGN no promovió ni dispuso lo necesario para realizar un concurso de méritos. Asimismo, refiere que durante esa época existía una política de persecución y de violación a los derechos humanos de los fiscales nombrados en provisionalidad, especialmente si desarrollaban investigaciones sobre crímenes relacionados con el paramilitarismo.

4. Señala que el 2 de abril de 2003 la FGN expidió la resolución No. 0704 que declaró sin motivación la terminación en el cargo a la presunta víctima. Contra esta decisión el Sr. Torres Velásquez interpuso inicialmente una acción de tutela ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, la cual declaró su incompetencia para decidir el recurso, y remitió la solicitud de tutela a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Así, afirma que el 10 de junio de 2003 este último órgano decidió no tutelar los derechos fundamentales de la presunta víctima, estableciendo que el medio adecuado de defensa era la acción de nulidad con restablecimiento del derecho.

5. En consecuencia, la presunta víctima presentó una acción de nulidad, pero el 14 de marzo de 2007 el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira rechazó la demanda, al sostener que los derechos de carrera solo los tenían los funcionarios que acceden por concurso, y no los provisionales, y que el nombramiento en provisionalidad en un cargo de carrera es discrecional, por lo cual el retiro también lo sería. Sostiene que la presunta víctima apeló esta decisión, pero el 21 de junio de 2007 el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira rechazó este recurso. Ante ello, la presunta víctima interpuso recursos de reposición y de queja, y el 25 de septiembre de 2008 el Consejo de Estado concedió el recurso. No obstante, refiere que, tras ello, el 10 de marzo de 2011 la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, actuando como órgano de apelación confirmó rechazar la acción de nulidad.

6. Frente a estas decisiones, la presunta víctima presentó una acción de amparo en contra del Tribunal Administrativo de la Guajira y del Consejo de Estado. Sin embargo, el 30 de mayo de 2011 la Sección Cuarta del Consejo de Estado rechazó este recurso; y luego, el 11 de octubre de 2012 la Sala Quinta del Consejo de Estado, actuando como instancia de apelación, confirmó esta decisión. Por último, el 7 de marzo de 2013 la Corte Constitucional notificó que el expediente no fue seleccionado para revisión.

7. Con base en estas consideraciones, el peticionario destaca que el Consejo de Estado vulneró el derecho a la igualdad de la presunta víctima, porque fue tratada de manera discriminatoria con respecto a quienes tendrían la misma condición de funcionarios nombrados provisionalmente para ocupar cargos y que lograron ser reintegrados a sus cargos mediante sentencias tras su desvinculación. Asimismo, destaca que se le impidió el acceso a la pensión de jubilación al momento de negar la nulidad de la resolución y al negar las peticiones de tutela por los derechos que se habrían vulnerado.

8. Además, indica que violaron los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, ya que la presunta víctima no tuvo acceso a un recurso judicial efectivo, puesto que el mecanismo judicial no

tuvo la efectividad que el sistema constitucional le imponía. Finalmente, concluye que el Estado tiene la obligación de reparar las consecuencias que se dieron por las violaciones a los derechos de la presunta víctima. Por lo tanto, solicita que se realice un nuevo proceso judicial, que la presunta víctima sea restituida al cargo de fiscal y que se le otorguen medidas compensatorias.

Alegatos del Estado colombiano

9. Por su parte, el Estado replica que la petición debe ser declarada inadmisibles porque: (a) no se caracteriza una violación a la Convención Americana, porque la declaración de insubsistencia de un funcionario nombrado en provisionalidad contiene una motivación presunta, consistente en la mejora del servicio; (b) se configura la fórmula de “la cuarta instancia”, en la medida en que los fallos que no accedieron a las pretensiones de la presunta víctima resultan concordantes con los estándares del Sistema Interamericano; y (c) el alegato referido a la supuesta existencia de un trato discriminatorio es manifiestamente infundado.

10. En relación con el punto (a), el Estado destaca que son tres las formas por las que se puede vincular a una persona a la FGN: i) la carrera administrativa; ii) el libre nombramiento y remoción; y iii) la provisionalidad. Lo anterior impacta directamente en la manera como dichos funcionarios pueden ser removidos de sus cargos, dotando de mayor estabilidad a aquellos elegidos por concurso público de méritos en virtud del régimen de carrera administrativa, en contraposición con los de libre nombramiento y remoción. De este modo, destaca que un funcionario en provisionalidad no puede equipararse a uno de carrera administrativa, porque el primero no fue vinculado a través de un concurso de méritos; y, por lo tanto, la desvinculación del funcionario en provisionalidad se encuentra sometida al ejercicio de discrecionalidad reglada, que tiene como límite el buen funcionamiento del servicio.

11. En esa línea, argumenta que se debe entender que la resolución que declara la insubsistencia de un nombramiento en provisionalidad y que no cuenta con una motivación expresa contenida en el acto responde a razones del buen servicio. Además, agrega que un acto administrativo goza de presunción de legalidad, y en consecuencia, quien pretenda cuestionar esta decisión tiene la carga de la probar los vicios que alega, de manera que se desvirtúe la referida presunción.

12. De este modo, resalta que el marco jurídico dispuesto en Colombia para la desvinculación de los fiscales nombrados en provisionalidad respeta los estándares del Sistema Interamericano, porque contempla las garantías requeridas por la Corte IDH para salvaguardar la independencia de los funcionarios judiciales frente a actos arbitrarios que surjan como represalias a causa del sentido de sus decisiones. Por lo tanto, la insubsistencia del nombramiento de un fiscal en provisionalidad mediante acto administrativo que no contenga una motivación expresa, *per se*, no caracterizaría una violación a las garantías contempladas en la Convención Americana; y, por ende, en el presente caso los reclamos del peticionario sobre supuestas vulneraciones ocasionadas por el modelo de desvinculación de la función jurisdiccional resultan inadmisibles.

13. En relación con el punto (b), el Estado resalta que la Comisión no debería ser utilizada como una instancia de alzada, y solo debería revisar una decisión tomada por los órganos judiciales internos cuando el procedimiento que se adelantó se encuentra en contravención de los estándares interamericanos. Además, indica que el Sistema Interamericano no es el foro adecuado para controvertir el análisis del acervo probatorio o la calificación jurídica que se haya realizado en la jurisdicción nacional. Con base en ello, destaca que, en el presente caso, las decisiones cuestionadas fueron proferidas por órganos competentes, independientes e imparciales, que han dado respuesta adecuada y efectiva a los diferentes requerimientos del peticionario, conforme al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Por lo tanto, señala que, si la CIDH conociera la presente denuncia, estaría incurriendo en la fórmula de la cuarta instancia internacional.

14. Finalmente, en relación con el punto (c), el Estado resalta que los alegatos del peticionario frente a la falta de igualdad ante la ley son manifiestamente infundados, dado que en su petición únicamente allegó una serie de sentencias, sin presentar alegato alguno que sustente la relación específica con el caso en concreto. Así, alega que el peticionario no demostró que las decisiones preexistentes resulten análogas a los hechos del presente caso, así como tampoco se sustentó que la *ratio decidendi* de alguna providencia

preexistente constituía un precedente en vigor. Por lo tanto, se configuraría la causal de inadmisibilidad de la petición establecida en el artículo 47.c) de la Convención.

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

15. El peticionario sostiene que la presunta víctima agotó los recursos de la jurisdicción interna, tras presentar una acción de nulidad y restablecimiento de derechos y, posteriormente, activar la vía de amparo, la cual contó con una decisión de última instancia por parte de la Corte Constitucional de Colombia emitida el 7 de mayo de 2003. Por su parte, el Estado no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos ni se ha opuesto al plazo de presentación de la petición. En atención a esto y a la información presente en el expediente, la Comisión concluye que la petición cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos de conformidad con el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

16. En cuanto al plazo de presentación, la Comisión observa que el último recurso le fue notificado al peticionario el 7 de marzo de 2013; y que la presente petición fue presentada el 4 de septiembre de 2013. Por lo tanto, la Comisión concluye que la petición también cumple con el plazo de seis meses establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. La Comisión recuerda que, en los casos *Martínez Esquivia vs. Colombia* y *Casa Nina vs. Perú*, la Corte Interamericana ha precisado que los Estados “*están obligados a asegurar que las y los fiscales provisionales sean independientes y objetivos, por ello, deben otorgarles cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, en tanto la provisionalidad no equivale a la arbitraria o libre remoción*”⁴. En consecuencia, “*la decisión que dispone la finalización del nombramiento de las y los fiscales provisionales debe estar debidamente motivada, para garantizar los derechos al debido proceso y a la protección judicial*”⁵. Igualmente, la Comisión reitera que determinación que hace en sus decisiones de admisibilidad es de carácter preliminar –*prima facie*– y no constituye una conclusión sobre el fondo de la cuestión.

18. Con base en estas consideraciones, y en vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, y sin prejuzgar sobre el fondo de la petición, la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria, referidos a la falta una adecuada motivación para destituir a la presunta víctima de su cargo de fiscal seccional por tener la calidad de provisionalidad y la ausencia de protección judicial, no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, toda vez que de corroborarse como ciertos podrían constituir violaciones de los derechos protegidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos), en perjuicio de la presunta víctima.

19. La Comisión recuerda que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la Comisión debe realizar 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 asunto⁶.

⁴ Corte IDH. Caso *Martínez Esquivia Vs. Colombia*. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 97; y Caso *Casa Nina Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 81

⁵ Corte IDH. Caso *Casa Nina Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 81.

⁶ CIDH, Informe No. 69/08, Petición 681-00. Admisibilidad. Guillermo Patricio Lynn. Argentina. 16 de octubre de 2008, párr. 48.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana; y

2. 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 febrero de 2023. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda Arosemena de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.