

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 178  
18 octubre 2024  
Original: español

**INFORME No. 169/24**  
**PETICIÓN 918-14**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

VIRGILIO JOYA BUENO Y ARTEMO FONTALVO GRANADOS  
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 18 de octubre de 2024.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 169/24. Petición 918-14. Admisibilidad. Virgilio Joya Bueno y Artemo Fontalvo Granados. Colombia. 18 de octubre de 2024.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Virgilio Joya Bueno y Artemo Fontalvo Granados
<b>Presuntas víctimas:</b>	Virgilio Joya Bueno y Artemo Fontalvo Granados
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia <sup>1</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup>

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

<b>Presentación de la petición:</b>	26 de junio de 2014
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	26 de octubre de 2017
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	25 de noviembre de 2019
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	14 de diciembre de 2020
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	26 de febrero de 2021
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	21 de julio y 15 de octubre de 2021

## 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 (depósito del instrumento de ratificación el 31 de julio de 1973)

## IV. 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
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1. (obligación de respetar los derechos)
<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

<sup>1</sup> 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.

<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. En comunicación de 22 de abril de 2022 la parte peticionaria manifestó su interés en el trámite de la petición.

## V. POSICIÓN DE LAS PARTES

### La parte peticionaria

1. Los señores Virgilio Joya Bueno y Artemo Fontalvo Granados (en adelante, “los peticionarios”) denuncian la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la alegada destitución discrecional de ambos como funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual habría carecido de motivación. Alegan que los tribunales domésticos, al resolver los recursos presentados en las jurisdicciones contencioso-administrativa y constitucional, no respetaron las garantías al debido proceso ni a la estabilidad laboral.

2. Relatan que el 7 de febrero de 1991 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicó un concurso para cubrir diversos cargos en la Dirección General de Impuestos Nacionales. Particularmente, refieren que en resolución No. 3195 de 6 de agosto de 1991, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público promovió al señor Joya de auxiliar administrativo a recaudador de impuestos nacionales. No obstante, señalan que mediante resolución nro. 000887 de 25 de marzo de 1992 dicho ministerio declaró la insubsistencia de los cargos que fungían, siendo destituidos. Sobre el particular, el señor Joya sostiene que ni siquiera logró tomar posesión del cargo que ganó mediante el concurso.

3. Derivado de lo anterior, los peticionarios interpusieron conjuntamente una acción de nulidad y restablecimiento de derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico solicitando la supresión de la resolución nro. 000887. En sentencia de 11 de diciembre de 1997 el referido tribunal anuló la resolución y ordenó el reintegro de los peticionarios.

4. En contra de dicha sentencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpuso un recurso de apelación ante el Consejo de Estado. El 26 de agosto de 1999 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia al considerar que existió una indebida acumulación de pretensiones.

5. Manifiestan que los días 30 de julio y 13 de agosto de 2001 los señores Joya y Fontalvo, de manera individual, interpusieron un recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado, dichos recursos fueron radicados bajo los expedientes Nos. 11001031500020011014101 y 1100110315000210014301, respectivamente. Refieren que el 11 de agosto de 2006, cinco años después, el Consejo de Estado acumuló ambos recursos.

6. En comunicación posterior a la petición inicial, los peticionarios señalan que el 3 de febrero de 2015, 14 años después, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el recurso estableciendo textualmente lo siguiente:

[...] En el asunto objeto de estudio, los señores Virgilio Joya Bueno y Artemo Antonio Fontalvo Granados ocupaban cargos diferentes en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público e iniciaron acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 00887 de 1992 (25 de marzo), que declaró insubsistentes sus nombramientos y en consecuencia solicitaron el restablecimiento de sus derechos.

Esta Corporación analizó las pretensiones de la demanda concluyendo que no cumplió con el requisito del inciso 3º del artículo 82 del C.P.C., porque aunque se trata de un mismo acto administrativo, este produce efectos individuales para cada uno de los demandantes, en consecuencia, las pretensiones no provienen de la misma causa, no versan sobre el mismo objeto ni pueden servirse de las mismas pruebas.

Conforme a lo anterior, concluye la Sala que el cargo no está llamado a prosperar, porque la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se adelantó por el procedimiento previsto en el C.C.A., la sentencia se ajustó a los parámetros establecidos en la Ley y la jurisprudencia y finalmente porque no es posible reabrir el debate judicial por vía del recurso extraordinario de revisión, para controvertir la decisión de segunda instancia [...].

7. Frente a lo anterior, el 13 de agosto de 2015 exclusivamente el señor Joya promovió una acción de tutela ante el Consejo de Estado. En sentencia de 10 de diciembre de 2015 la Sección Cuarta de ese tribunal negó la tutela por improcedente, considerando que no se cumplió con la obligación de identificar y sustentar los defectos específicos, de conformidad con los criterios fijados por la Corte Constitucional para prosperar contra providencias judiciales. Inconforme con ello, el señor Joya interpuso una impugnación ante el Consejo de Estado; en resolución de 7 de abril de 2016 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta de ese tribunal confirmó la sentencia impugnada.

8. Los peticionarios reclaman la responsabilidad internacional del Estado colombiano por su destitución como funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 1992. Argumentan que esta destitución fue discrecional y careció de motivación, violando sus derechos al debido proceso y a la estabilidad laboral. En resumen, los peticionarios alegan que el Estado colombiano, a través de sus órganos judiciales, no les brindó una protección judicial efectiva, prolongando injustificadamente su situación de destitución y vulnerando sus derechos consagrados en los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana. Además, aducen su vulneración al artículo 24 (igualdad ante la ley) de la Convención, debido a que los tribunales internos no consideraron otras resoluciones judiciales similares a su caso que los favorecían.

### **El Estado colombiano**

9. Colombia confirma el desarrollo de los procesos seguidos ante la jurisdicción contencioso-administrativa y constitucional, convergiendo con el sentido de las resoluciones establecidas en la posición de la parte peticionaria.

10. Asimismo, solicita a la CIDH que la presente petición sea declarada inadmisibles por la configuración de la fórmula de la cuarta instancia internacional, aduciendo que los peticionarios pretenden que la CIDH revise las decisiones emitidas por los jueces nacionales en la esfera de sus competencias, en apego a las garantías judiciales y en las cuales no se desprende alguna vulneración a sus derechos convencionales, lo cual se traduce en una mera inconformidad por parte de los peticionarios. Por ende, solicita que la petición sea declarada inadmisibles con fundamento en el artículo 47.b) de la Convención Americana.

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

11. El objeto central de la petición versa sobre la alegada destitución arbitraria de los señores Virgilio Joya Bueno y Artemo Fontalvo Granados como funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, denuncian la dilación en el proceso contencioso-administrativo que iniciaron conjuntamente, toda vez que la sentencia del recurso extraordinario de revisión se emitió más de trece años después de su interposición.

12. La Comisión Interamericana ha establecido 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 que permiten atacar, en el curso del propio proceso cuestionado, las actuaciones y decisiones adoptadas en el desarrollo del mismo, en particular los recursos judiciales ordinarios a los que haya lugar, o los extraordinarios si estos fueron interpuestos por las alegadas víctimas para hacer valer sus derechos. Asimismo, la Comisión ha fijado como criterio general que si el peticionario utilizó estos recursos posteriores, adicionales o, según el caso, extraordinarios con la expectativa razonable de obtener un resultado favorable, entonces los mismos pueden tomarse en cuenta como recursos válidamente agotados para efectos del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la petición. Además, la CIDH toma en consideración, como un indicio importante de la

pertinencia o procedencia de estos recursos, que los mismos hayan sido admitidos a trámite y decididos por los respectivos tribunales, y no rechazados por improcedentes<sup>4</sup>.

13. De la información aportada por las partes, se observa que conjuntamente los peticionarios interpusieron una acción de nulidad y restablecimiento solicitando la supresión de la resolución administrativa que los destituyó. El 11 de diciembre de 1997 el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico anuló la referida resolución y ordenó el reintegro a sus puestos laborales. Frente a eso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apeló dicha sentencia, por lo que el 26 de agosto de 1999 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia.

14. Ulteriormente, el 30 de julio y 13 de agosto de 2001 los señores Joya y Fontalvo, de manera individual, interpusieron un recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado. El 3 de febrero de 2015, trece años después, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el recurso. Por su parte, el 13 de agosto de 2015 el señor Joya presentó una acción de tutela ante el Consejo de Estado, misma que fue negada el 10 de diciembre de 2015. Ante ello, interpuso un recurso de impugnación; y en sentencia 7 de abril de 2016 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó la sentencia impugnada.

15. En atención a lo anterior, la CIDH analizará el agotamiento de los recursos internos y el plazo de presentación de la petición respecto de cada uno de los peticionarios. Por una parte, observa que respecto del señor Fontalvo, los recursos domésticos se agotaron el 3 de febrero de 2015, particularmente, con la negativa del recurso extraordinario de revisión emitida por el Consejo de Estado. Por otro lado, en relación con el señor Joya, advierte que los recursos internos concluyeron el 7 de abril de 2016 con la confirmación de la sentencia que negó la tutela solicitada. El Estado, por su parte, no alega la falta de agotamiento de los recursos internos o su agotamiento indebido. En esa línea, la Comisión concluye que ambos peticionarios cumplen con el requisito de agotamiento previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

16. Respecto al plazo de presentación de la petición, tomando en cuenta que el último recurso planteado a nivel interno por el señor Fontalvo fue resuelto el 3 de febrero de 2015; que respecto al señor Joya fue decidido el 7 de abril de 2016; y que la petición fue recibida por la Secretaría Ejecutiva de la CIDH el 26 de junio de 2014, es decir, mientras la petición se encontraba en la etapa de estudio, la Comisión también concluye que se cumple con lo dispuesto en el artículo 46.1.b) de la Convención.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. 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.

18. Sobre el particular, la CIDH observa que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tardó más de trece años en pronunciarse sobre el recurso extraordinario de revisión iniciado por los peticionarios. Asimismo, la Comisión observa, con relación a este recurso, que no hubo ninguna actividad procesal durante los primeros cinco años, sino hasta su acumulación. En ese sentido, se analizará en la etapa

---

<sup>4</sup> 8 CIDH, Informe No. 156/17. Petición 585-08. Admisibilidad. Carlos Alfonso Fonseca Murillo. Ecuador. 30 de noviembre de 2017, párr. 17; y CIDH, Informe No. 27/16. Petición 30-04. Inadmisibilidad. Luis Alexander Santillán Hermoza. Perú. 15 de abril de 2016, párrs. 25 y 26.

de fondo si la conducta de las autoridades judiciales causó una dilación indebida respecto a ese pronunciamiento.

19. Por otra parte, la CIDH recuerda que el artículo 26 de la Convención Americana protege el derecho al trabajo tanto en el ámbito público como en el privado<sup>5</sup>, y de este derecho se deriva la garantía de estabilidad laboral<sup>6</sup> que, a su vez, implica que cuando una persona sea cesada de su cargo, esto se realice con fundamento en una decisión debidamente motivada<sup>7</sup>. Para el caso de personas que ocupan cargos públicos, el derecho a la estabilidad laboral debe ser interpretado en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, consagrado en el artículo 23.1.c) de la Convención Americana. Sobre el particular, la CIDH advierte que los tribunales internos fundamentaron que el retiro de los peticionarios estuvo apegado a lo establecido en la normativa interna, puntualmente, en la facultad discrecional otorgada a los entes administrativos para separar a los funcionarios públicos de su cargo.

20. En atención a estas consideraciones, la Comisión considera que los hechos denunciados no resultan manifiestamente infundados, pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar *prima facie* violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos), en perjuicio de los señores Virgilio Joya Bueno y Artemo Fontalvo Granados.

21. Por último, sobre las alegadas violaciones al artículo 24 (igualdad ante la ley) de la Convención, la Comisión observa que la parte peticionaria no ofrece alegatos o sustento para determinar, *prima facie*, una posible violación.

### VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1;

2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con el artículo 24 de la Convención Americana, 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 18 días del mes de octubre de 2024. (Firmado): Roberta Clarke, Presidenta; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Arif Bulkan y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.

<sup>5</sup> CIDH. Informe No. 169/19. Caso 12.396 Fondo. Leonidas Bendezú Tuncar. Perú. 9 de noviembre de 2019, párr. 70.

<sup>6</sup> *Ibidem*, párr. 75.

<sup>7</sup> *Ibidem*, párrs. 76 y 77.