

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 175
2 julio 2020
Original: español

INFORME No. 165/20
PETICIÓN 209-11
INFORME DE INADMISIBILIDAD

JESÚS ALBERTO FELIZZOLA GUERRERO Y FAMILIA
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 2 de julio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 165/20. Petición 209-11. Inadmisibilidad. Jesús Alberto Felizzola Guerrero y otros. Colombia. 2 de julio de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Jesús Alberto Felizzola Guerrero y Nerio José Alvis Barranco
Presunta víctima	Jesús Alberto Felizzola Guerrero y Familia ¹
Estado denunciado	Colombia
Derechos invocados	No se especifican artículos de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ² pero se invocan otros instrumentos internacionales ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Recepción de la petición	21 de febrero de 2011
Información adicional recibida en la etapa de estudio	25 de febrero y 30 de diciembre de 2011; 15 de febrero. 11 de abril, 24 de mayo y 11 de junio de 2012
Notificación de la petición	12 de abril de 2017
Primera respuesta del Estado	9 de febrero de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	17 de julio de 2017 y 25 de septiembre de 2018

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento 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 y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Ninguno
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, aplica excepción del artículo 46.1(a) de la Convención Americana
Presentación dentro de plazo	No

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Jesús Alberto Felizzola Guerrero y Nerio José Alvis Barranco (en adelante “la parte peticionaria”) denuncian presuntas violaciones a los derechos humanos de Jesús Alberto Felizzola (en adelante “la presunta víctima”) y sus familiares alegando que este fue removido del cargo que ocupaba en la Contraloría General de la República de Colombia en violación al fuero sindical que le amparaba y sin proceso previo.

2. La parte peticionaria relata que el 9 de junio de 1992 la presunta víctima fue nombrado mecanógrafo grado 3 en la Contraloría General de la República (en adelante “la Contraloría”), siendo posteriormente inscrito como auxiliar administrativo grado 06 en el escalafón de carrera administrativa el 15 de mayo de 1995 tras haber ganado un concurso de meritocracia. Agrega que mientras prestaba servicios a la Contraloría, la presunta víctima cursó y completo la carrera de contador público. En adición, señala que la presunta víctima adquirió fuero sindical luego de ser designado miembro activo de la junta directiva de la Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia (en adelante “ASDECCO”) Subdirectiva Seccional Cesar.

3. Continúa relatando que en 1999 ocurrió una reestructuración de cargos en la Contraloría con la presunta finalidad de mejorar el servicio y profesionalizar la entidad. Indica que en el marco del proceso de

¹ El peticionario menciona como presuntas víctimas a su compañera permanente Rosmary Barrera Rojas y su hija Andrea Carolina Felizzola Barrera.

² En adelante “la Convención Americana”.

³ Artículos 8, 9 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y “tratados internacionales sobre derechos de asociación sindical O.I.T”.

⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

reestructuración se cambió la designación “auxiliares administrativos grado 06” por la de “asistenciales”, siendo pactado en una comisión bipartita compuestas de directivos de la entidad y de los sindicatos, que los cargos ocupados bajo la vieja designación serían homologados a la nueva en base a los siguientes criterios de incorporación: (antigüedad 35%, experiencia 35%, estudios 30%). En adición, señala que también se pactó que los trabajadores públicos que estuvieran amparados por fuero sindical no serían despedidos ni desmejorados. Alega que, pese a lo acordado con respecto al fuero sindical y a que la presunta víctima obtuvo la calificación más alta (92/100) en la evaluación hecha por la Gerencia de Talento Humano de la Contraloría en base a los criterios pactados, la presunta víctima no fue incorporado a la nueva planta de la Contraloría. Destaca que las otras 5 personas que ocupaban cargos de auxiliar administrativo grado 06 previo a la reestructuración si fueron incorporadas como asistenciales, pese a haber recibido una puntuación inferior a la de la presunta víctima.

4. Indica que la presunta víctima fue despedida del cargo que ocupaba el 16 de marzo de 2000 pero que el 13 de junio de 2000 fue nombrado provisionalmente como Profesional Universitario Grado 01 indicándosele que eventualmente sería reintegrado en forma definitiva. Sin embargo, el 26 de abril de 2001 se le notificó que había sido desvinculado de forma definitiva. Señala que contra las irregularidades cometidas en su contra la presunta víctima interpuso una acción de nulidad y restablecimiento, la que fue resuelta en su contra por el Tribunal Administrativo del Cesar el 1 de octubre de 2002. Explica que el Tribunal declaró la demanda inepta por considerar que no se había dirigido contra el acto administrativo correcto. Agrega que el peticionario apeló la decisión de inepta demanda, pero la apelación no fue estudiada en base a que se consideró que el asunto era de única instancia por razón de su cuantía. Añade que la compañera permanente de la presunta víctima interpuso el 19 de enero de 2010 una acción de tutela contra la Contraloría, la que fue denegada por el Tribunal Superior de Valledupar el 8 de febrero de 2010 tras considerar que la demanda no cumplía con el requisito de inmediatez al haber sido presentada 10 años luego de producida la desvinculación de la presunta víctima. Esta decisión fue luego confirmada por la Corte Suprema de Justicia el 22 de julio de 2009 y excluida de revisión por la Sala de Selección de la Corte Constitucional; por lo que el expediente correspondiente a la acción fue archivado el 14 de octubre de 2010.

5. La parte peticionaria considera que el que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho haya sido declarada inepta por un error formal no implica que la presunta víctima haya incurrido en agotamiento indebido. Sostiene que, si el tribunal consideraba que la demanda no se dirigió contra al acto correcto, debió advertir esto al momento de admitir o inadmitir la demanda en lugar de esperar varios años y desarrollar todas las etapas probatorias para finalmente emitir un fallo inhibiéndose de pronunciarse sobre el fondo. Resalta que con posterioridad a la referida decisión se han superado en Colombia los conceptos de inepta demanda y fallos inhibitorios estableciéndose que los jueces tienen la obligación de pronunciarse sobre el fondo y que los jueces deben advertir las falencias de las demandas y solicitar su corrección. De igual manera, sostiene que la petición no debe ser considerada extemporánea por razón de que la acción de tutela haya sido rechazada por una supuesta falta de inmediatez, dado que la tutela es una acción legal permitida en Colombia. Resalta que la presunta víctima, pese a su escasa formación técnica, ha cumplido con utilizar y agotar todas las armas jurídicas que le permitió el ordenamiento interno.

6. El Estado, por su parte, considera que la petición debe ser inadmitida por haber sido presentada de forma extemporánea. Sostiene que la decisión que resolvió de manera definitiva la situación jurídica de la presunta víctima a nivel interno fue aquella mediante la cual el Consejo de Estado determinó que la apelación presentada por esta contra la denegatoria de su demanda de nulidad y restablecimiento del derecho era improcedente por ser el proceso de única instancia por razón de su cuantía. Indica que esta decisión fue notificada a la presunta víctima 13 de marzo de 2003 mientras que la petición fue presentada a la Comisión el 21 de febrero de 2011, habiendo transcurrido casi 8 años entre los dos actos y excediéndose en gran medida el plazo de 6 meses previsto en el artículo 46.1(b) de la Convención Americana. Sostiene que la interposición de una acción de tutela por parte de la compañera permanente de la presunta víctima en 2010 no pudo suspender ni revivir el plazo previsto en el artículo 46.1(b) dado que dicha acción fue manifiestamente improcedente. Explica que la Corte Constitucional ha determinado que la “inmediatez” es un requisito para la procedencia de las acciones de tutela en Colombia y que, si bien cada caso particular requiere un análisis particular del periodo que puede llegar a considerarse inmediato o no, la interposición en este caso de una demanda de tutela 7 años luego de emitida la decisión final de la jurisdicción contencioso administrativa resultaba a todas luces contraria al principio de inmediatez.

7. También alega que la petición debe ser inadmitida por que la presunta víctima incurrió en indebido agotamiento de los recursos internos. Indica que el Tribunal Administrativo de Cesar determinó que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la presunta víctima resultaba inepta porque había sido dirigida contra el acto general que ordenó establecer la nueva planta de personal de la Contraloría, mientras que el acto que debió ser demandado fue el que determinó no vincularlo a la nueva planta. Sostiene que el juez de primera instancia no estaba facultado para modificar el camino procesal seleccionado por el actor en virtud del principio de “justicia rogada” que rige la especialidad contenciosa administrativa en Colombia. Agrega que la jurisdicción constitucional tampoco fue agotada debidamente porque la acción fue rechazada por causas imputables a los demandantes tales como la interposición extemporánea de la demanda en violación del principio de inmediatez y el que la demanda fuera presentada por la compañera permanente de la presunta víctima sin que esta contara con poder que la legitimara para actuar en su nombre. Añade que la presunta víctima en ningún momento hizo uso de la acción ordinaria laboral de reintegro, la que constituía la vía procesal idónea si consideraba que se había vulnerado su fuero sindical.

8. En adición, manifiesta que la petición debe ser inadmitida con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención Americana porque los hechos expuestos en ella no caracterizan violaciones a los derechos consagrados en dicha Convención. Considera que la imposibilidad de recurrir la decisión del Tribunal Administrativo de Cesar por razón de la cuantía no implica vulneración de los derechos de la presunta víctima, dado que el derecho a recurrir los fallos y acceder a una segunda instancia no es absoluto y puede ser sometido a restricciones evaluadas desde la razonabilidad y proporcionalidad. También indica que en la desvinculación de la presunta víctima no se derivó una vulneración de su derecho al trabajo dado que ni la ley ni la constitución colombianas prohíben la reestructuración de cargos por razón de que los empleos se encuentren ocupados por servidores de carrera administrativa. Destaca que la Corte Constitucional ha concluido que “cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos de una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deben ceder ante el interés general”.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

9. La Comisión observa que la parte peticionaria ha indicado que la presunta víctima ha cumplido con utilizar y agotar todas las armas jurídicas que le permitió el ordenamiento interno. De igual manera la Comisión toma nota que el Estado considera que la petición fue presentada extemporáneamente y que la acción de tutela presentada por la compañera de la presunta víctima fue manifiestamente improcedente por lo que no puede considerarse como un recurso válidamente agotado para efectos del cálculo del plazo establecido en el artículo 46.1(b) de la Convención Americana. En adición el Estado también ha denunciado que la vía contenciosa administrativa así como la constitucional fueron agotadas indebidamente.

10. En el presente caso, la Comisión considera que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa interpuesta por la presunta víctima resultaba, *prima facie* una vía idónea para que los reclamos planteados en la petición fueran atendidos a nivel doméstico. Según lo expuesto por el Estado y no controvertido por la parte peticionaria, la presunta víctima interpuso una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa cuya decisión definitiva de rechazo le fue notificada el 13 de marzo de 2003. No surge del expediente que se hayan interpuesto acciones adicionales relacionadas con el objeto de la petición hasta que la compañera permanente de la presunta víctima interpuso una acción de tutela el 19 de enero de 2010.

11. Ante estas circunstancias, la Comisión recuerda que ya se ha pronunciado “respecto de aquellos recursos que resultan adecuados y efectivos, y que por tanto hay que agotar como regla general, y a la continuidad procesal de los recursos internos en aquellos casos en los que además de agotar estos recursos, el peticionario continúa litigando a nivel interno por medio de la interposición de recursos o reclamos adicionales. Esta continuidad procesal de los recursos agotados a nivel interno es relevante a la hora de dilucidar cuál debe ser considerado el recurso definitivo que pone fin al proceso”⁵. En el presente caso, dados los 7 años transcurridos sin presentación de acciones adicionales desde la decisión definitiva del proceso contencioso administrativos hasta la presentación de la acción ante la justicia constitucional, así como la ausencia de información que indique que la presunta víctima se haya visto impedida de interponer la acción de tutela de forma más temprana; la Comisión considera que no existe una situación de continuidad procesal que conlleve

⁵ CIDH, Informe No. 178/19. Inadmisibilidad. Jorge Orlando Caicedo Rojas. Colombia. 5 de diciembre de 2019, párr. 12

a que la acción de tutela interpuesta por la compañera permanente de la presunta víctima pueda considerarse como un recurso válidamente agotado para el efecto del análisis de los requisitos de admisibilidad.

12. En cuanto al proceso adelantado ante la jurisdicción contencioso administrativa, la Comisión observa que al peticionario se le impidió recurrir la decisión que rechazó su acción de nulidad y restablecimiento del derecho en base a una disposición normativa relativa a la cuantía de las demandas. En estas circunstancias la Comisión considera, sin prejuzgar sobre el fondo y como ya lo ha hecho antes en un caso de naturaleza similar⁶, que la excepción al requisito de agotamiento de los recursos internos contemplada en el artículo 46.2(a) de la Convención Americana resulta aplicable a la presente petición. Conforme al artículo 32.2 de su reglamento en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la Comisión deberá valorar si la petición fue presentada dentro de un plazo razonable atendiendo a la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso. En el presente caso, la Comisión observa que la petición fue presentada el 21 de febrero de 2011, habiendo transcurrido casi 10 años desde que la presunta víctima fue definitivamente desvinculada de la Contraloría el 26 de abril de 2001 y más de 8 años desde que se le notificó definitivamente el 13 de marzo de 2013 que la decisión que declaró inepa su demanda de nulidad y restablecimiento de derecho no era apelable. La parte peticionaria no ha aportado información sobre causas que le hayan impedido o dificultado a la presunta víctima la interposición más temprana de su petición ante la Comisión. Por estas razones, la Comisión concluye que la presente petición resulta inadmisibles por no haber sido presentada dentro de plazo razonable en los términos del artículo 32.2 de su reglamento.

VII. CARACTERIZACIÓN

13. Dadas las conclusiones expuestas en la sección VI de este informe la Comisión no realizará un análisis con respecto a si los hechos planteados por el peticionario pudieran caracterizar violaciones a la Convención Americana u otros tratados que le confieren competencia.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibles la presente petición con fundamento en el artículo 32.2 de su reglamento.

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 2 días del mes de julio de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Miembros de la Comisión.

⁶ CIDH, Informe No. 82/18. Petición 551-07. Admisibilidad. Alcides Espinosa Ospino y otros. Colombia. 10 de julio de 2018, párr 15.