

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 163
27 septiembre 2024
Original: español

INFORME No. 155/24

PETICIÓN 757-14

INFORME DE ADMISIBILIDAD

NICOLÁS DEL CRISTO BUELVAS GUTIÉRREZ
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 27 de septiembre de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 155/24. Petición 757-14. Admisibilidad. Nicolás del Cristo Buelvas Gutiérrez. Colombia. 27 de septiembre de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Nicolás del Cristo Buelvas Gutiérrez
Presuntas víctimas:	Nicolás del Cristo Buelvas Gutiérrez
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (protección a la honra y dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² ; y los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	30 de mayo de 2014
Notificación de la petición al Estado:	4 de noviembre de 2019
Primera respuesta del Estado:	3 de noviembre de 2021
Advertencia sobre posible archivo:	8 de noviembre de 2022
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	8 de noviembre 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 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), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 24 de enero de 2014
Presentación dentro de plazo:	Sí, el 30 de mayo de 2014

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 En adelante, "el Protocolo de San Salvador".

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

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

El peticionario

1. El señor Nicolás del Cristo Buelvas Gutiérrez (en adelante, el “señor Buelvas” o el “peticionario”) denuncia la responsabilidad internacional del Estado colombiano por su destitución como agente de la Policía Nacional, la cual habría carecido de una debida motivación. Alega que los tribunales domésticos, al resolver los recursos presentados en las jurisdicciones contencioso-administrativa y constitucional, no respetaron las garantías al debido proceso.

2. Relata que, en resolución nro. 04962 de 14 de noviembre de 2008, el Director General de la Policía Nacional lo retiró del servicio policial, por lo que interpuso una acción de tutela en contra de la referida institución. En sentencia de 17 de marzo de 2009 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar ordenó su reintegro al cargo que ocupaba antes de ser retirado del servicio o a otro de igual o superior jerarquía. Mediante resolución nro. 00726 de 18 de marzo de 2009 fue reintegrado como agente de la Policía Nacional.

3. En contra de la resolución de tutela, el Ministerio de la Defensa interpuso un recurso de apelación. El 30 de abril de 2009 el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, modificó la sentencia de tutela y ordenó a la Policía Nacional motivar el acto administrativo de desvinculación. En cumplimiento a lo anterior, mediante acta nro. 014 de 9 de junio de 2009, la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, Personal de Nivel y Agentes de la Policía Nacional, plasmó las razones que condujeron al retiro del señor Buelvas, principalmente, fundada en la facultad discrecional con la que cuentan las autoridades administrativas colombianas para separar a los servidores públicos de sus cargos. Ulteriormente, dicha institución expidió la resolución nro. 01776 de 17 de junio de 2009, a través de la cual se determinó la validez de la resolución nro. 04962, materializando nuevamente el retiro del peticionario.

4. Derivado de lo anterior, el señor Buelvas interpuso acción de nulidad y restablecimiento de derecho ante el Juzgado Administrativo de Barranquilla, alegando de nuevo que desconoció los motivos por los cuales fue separado de su cargo, aunado a que, a lo largo de su trayectoria profesional en dicha institución, logró desarticular a bandas criminales y sus evaluaciones de desempeño resultaron con puntajes sobresalientes.

5. En sentencia de 7 de octubre de 2011 el Juzgado Duodécimo Administrativo del Circuito de Barranquilla declaró la nulidad de las resoluciones No. 04926 y No. 01776; ordenó el reintegro del señor Buelvas a un cargo equivalente, similar o de superior categoría; y condenó el pago de sueldos y demás prestaciones dejadas de devengar desde el retiro hasta la fecha efectiva del reintegro. Por su parte, la Policía Nacional interpuso un recurso de apelación en contra de la referida sentencia. El 17 de septiembre de 2012 el Tribunal Administrativo del Atlántico Subsección de Descongestión revocó el fallo, estableciendo que el retiro activo del señor Buelvas se hizo en apego a la facultad discrecional, cuyo objeto es mejorar el servicio prestado por la fuerza pública, aunado a que, durante su permanencia, el peticionario no demostró cualidades que deban ser protegidas y que justifiquen su reintegro.

6. Ante ello, el señor Buelvas interpuso acción de tutela ante el Consejo de Estado; en sentencia de 17 de enero de 2013 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado negó la tutela por improcedente, determinando lo siguiente:

[...] Vale la pena mencionar que tanto el Juzgado como el Tribunal analizaron la totalidad de los elementos probatorios allegados con la demanda y la contestación, además agotaron oportunamente todas las etapas del proceso haciendo parte al actor y garantizándole el debido proceso y derecho a la defensa, otorgándole los términos para la interposición de los recursos y resolviéndole los mismos, razón por la que una decisión en contrario atentaría contra los principios constitucionales de autonomía e independencia de los jueces de la República y de aquel según el cual en las decisiones judiciales los jueces solo están sometidos al imperio de la ley.

7. El peticionario impugnó la referida sentencia de tutela ante el Consejo de Estado. En resolución de 22 de marzo de 2013 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión impugnada, estableciendo, entre otros, lo siguiente: “[...] Precisa la Sala que el desacuerdo en la valoración de las pruebas, planteado por el accionante, no puede ser desatado por medio del ejercicio de la acción de tutela, pues de ser así se convertiría esta acción en un escenario para evaluar el grado de convencimiento de los razonamientos de las autoridades judiciales cuando no actúen como jueces [...]”. Ulteriormente, mediante auto de 29 de agosto de 2013 la Corte Constitucional señaló que la tutela no fue seleccionada para revisión. El señor Buelvas interpuso una solicitud de insistencia de revisión ante la Corte Constitucional; sin embargo, el 24 de enero de 2014 le fue negada.

8. En suma, el peticionario alega que la decisión que lo retiró como agente de la Policía Nacional no contó con la debida motivación. Además, aduce que los tribunales internos, en el marco de los procesos contencioso-administrativo y de tutela, fundaron sus resoluciones en normas domésticas que otorgan facultades discrecionales a las autoridades administrativas para separar a los servidores públicos de su cargo sin una debida motivación, vulnerando con ello lo establecido en los tratados internacionales en derechos humanos de los que Colombia forma parte, al no prever un sistema de defensa ante estos escenarios.

El Estado colombiano

9. Colombia por su parte confirma el desarrollo de los procesos seguidos ante la jurisdicción contencioso-administrativa y constitucional, convergiendo con el sentido de las resoluciones desarrolladas en la posición del peticionario. Por otro lado, solicita a la CIDH que la presente petición sea declarada inadmisibles con base en dos consideraciones: (a) configuración de la fórmula de la cuarta instancia internacional; y (b) falta de agotamiento de los recursos domésticos.

10. En relación con el punto (a), el Estado sostiene que las decisiones judiciales que analizaron la constitucionalidad y la legalidad de los actos administrativos que determinaron el retiro del señor Buelvas Gutiérrez de la Policía Nacional, se adecuaron a los estándares convencionales. Por ende, alega que la revisión de estas resoluciones por parte de los órganos del Sistema Interamericano de Protección daría lugar a la configuración de la fórmula de la cuarta instancia internacional.

11. Con respecto al punto (b), Colombia advierte que las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, por las cuales fue retirado de servicio el peticionario, se encuentran previstas en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)⁵. Así, en cuanto a la alegada falta de agotamiento de los recursos internos, expresa que si algún ciudadano considera que la normativa doméstica es contraria a los tratados internacionales ratificados por Colombia, el sistema constitucional colombiano contempla a la acción pública de inconstitucionalidad como principal mecanismo para el ejercicio de control de constitucionalidad abstracto.

12. En conexión con lo anterior, señala textualmente que dicho recurso es:

[...] un mecanismo a través del cual los colombianos pueden ejercer el derecho fundamental a la defensa de la integridad de la Constitución Política, al amparo del derecho fundamental del acceso a la justicia, por lo que le permite a cualquier ciudadano impugnar las normas de carácter nacional que contravengan las disposiciones constitucionales y que, en consecuencia, puedan llegar a representar una eventual violación a los tratados internacionales ratificados por Colombia, tal y como lo alega el peticionario en su escrito inicial.

Por ende, considera que la petición no cumple con lo dispuesto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

⁵ Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

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

13. La presente petición versa sobre la presunta falta de motivación de la decisión de retiro del señor Buelvas Gutiérrez en uso de la facultad discrecional de la Policía Nacional. El Estado alega que el peticionario no agotó los recursos domésticos, debido a que tenía a su disposición la acción pública de inconstitucionalidad con el objeto de controvertir la alegada disposición normativa que faculta de discrecionalidad a autoridades administrativas para separar de su cargo a los agentes estatales.

14. La Comisión Interamericana ha establecido que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. Por el contrario, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida⁶. En ese sentido, tal y como lo ha decidido en anteriores pronunciamientos⁷, la CIDH considera 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.

15. De la información aportada por las partes, se observa que, ante la resolución que separó al señor Buelvas de su cargo de la Policía Nacional este interpuso; en primer lugar, una acción de tutela; en segundo lugar, una acción de nulidad y restablecimiento de derecho; en tercer lugar, una acción de tutela contra las resoluciones que dispusieron nuevamente su retiro; y finalmente, una solicitud insistencia de revisión de tutela ante la Corte Constitucional. Los resolutivos de dichas acciones legales, que fueron desarrolladas con mayor detalle en la sección *ut supra*, se resumen en la siguiente tabla:

Acción legal/Administrativa	Órgano Judicial/Administrativo	Resolutivo	Fecha de resolución
Resolución nro. 04962	Director General de la Policía Nacional	Retiro del servicio	14 de noviembre de 2008
Sentencia primer acción de tutela	Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar	Ordena reintegro al servicio policial	17 de marzo de 2009
Sentencia apelación Ministerio de la Defensa	Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria	Modifica sentencia de tutela, ordenando motivar acto de desvinculación	30 de abril de 2009
Cumplimiento sentencia apelación	Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, Personal de Nivel y Agentes de la Policía Nacional	Motiva desvinculación del servicio (facultad discrecional)	9 de junio de 2009
Sentencia acción de nulidad y restablecimiento de derecho	Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Barranquilla	Nulidad resoluciones desvinculación	7 de octubre de 2011
Sentencia apelación Policía Nacional	Tribunal Administrativo del Atlántico Subsección de Descongestión	Revoca fallo anterior	17 de septiembre de 2012
Sentencia acción de tutela	Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado	Niega tutela	17 de enero de 2013
Sentencia impugnación negativa tutela	Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado	Confirma resolución impugnada	22 de marzo de 2013
Revisión tutela	Sala de Selección Corte Constitucional	No seleccionada	29 de agosto de 2013
Resolución solicitud insistencia revisión tutela	Sala de Selección Corte Constitucional	Negativa selección	24 de enero de 2014

⁶ Véase, de manera ilustrativa, los siguientes: CIDH, Informe No. 279/21. Petición 2106-12. Admisibilidad. Comunidades Huitosachi, Mogótavo y Bacajipare. México. 29 de octubre de 2021, párr. 37; CIDH, Informe No. 150/21. Petición 172-15. Admisibilidad. Pueblo Rapa Nui. Chile. 14 de julio de 2021, párr. 28. CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12; CIDH, Informe N° 67/12 (Admisibilidad), Petición 728-04, Rogelio Morales Martínez, México, 17 de Julio 2012, párr.34.

⁷ Véase, entre otros: CIDH, Informe No. 92/14, Petición P-1196-03. Admisibilidad. Daniel Omar Camusso e hijo. Argentina. 4 de noviembre de 2014, párrs. 68 y ss; CIDH, Informe de Admisibilidad No. 104/13, Petición 643-00. Admisibilidad. Hebe Sánchez de Améndola e hijas. Argentina. 5 de noviembre de 2013, párrs. 24 y ss; y CIDH, Informe No. 85/12, Petición 381-03. Admisibilidad. S. y otras, Ecuador. 8 de noviembre de 2012, párrs. 23 y ss.

16. En atención a lo anterior, la CIDH considera que la decisión que agotó los recursos internos fue la negativa a la insistencia de revisión emitida el 24 de enero de 2014 por parte de la Corte Constitucional; por lo tanto, la Comisión concluye que se cumple el requisito de agotamiento previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

17. Respecto al plazo de presentación de la petición, tomando en cuenta que el auto de no selección para revisión de tutela por parte de la Corte Constitucional, en atención a la insistencia promovida por el peticionario, es de 24 de enero de 2014; que la presente petición fue presentada el 30 de mayo de 2014; y que el Estado no ha cuestionado el plazo de presentación de la petición, la Comisión también considera que se cumple con lo dispuesto en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

18. Como se ha establecido en las secciones precedentes, la Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto a la falta de motivación sobre el retiro discrecional del señor Buelvas Gutiérrez como elemento de la Policía Nacional y la presunta ausencia del control de convencionalidad sobre dicha decisión. El Estado controvierte que lo alegado caracterice una violación de las garantías judiciales y del derecho al acceso a la justicia del peticionario por cuanto el ejercicio de la facultad discrecional de retiro está sustentado en razones objetivas, razonables y proporcionales al fin legítimo de garantizar el buen servicio policial y la prevalencia del interés general, sosteniendo que el peticionario acude a la CIDH con el objeto de revisar las resoluciones judiciales adoptadas a nivel interno en tanto una “cuarta instancia internacional”.

19. Con respecto a los alegatos del Estado referidos a la llamada fórmula de “cuarta instancia”, la Comisión reitera que, a los efectos de la admisibilidad, esta 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 inciso c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, dentro del marco de su mandato es competente para declarar admisible una petición cuando esta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana⁸. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a la existencia de elementos⁹.

20. 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 privado¹⁰, y de este derecho se deriva la garantía de estabilidad laboral¹¹ que, a su vez, implica que cuando una persona sea cesada de su cargo, esto se realice con fundamento en una decisión debidamente motivada¹². 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 del señor Buelvas 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.

21. En atención a estas consideraciones y siguiendo sus precedentes en casos similares, concretamente en su reciente informe nro. 134/22 relativo a Colombia¹³, los argumentos referentes a la ausencia de motivación del retiro del servicio policial del señor Buelvas no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían

⁸ CIDH, Informe No. 72/11, Petición 1164-05. Admisibilidad. William Gómez Vargas. Costa Rica. 31 de marzo de 2011, párr. 52.

⁹ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08, Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12; y CIDH, Informe No. 293/20, Petición 434-09, Admisibilidad, Gabriel Ulises Valdez Larqué y familiares. México. 13 de octubre de 2020, párr. 22.

¹⁰ CIDH. Informe No. 169/19. Caso 12.396 Fondo. Leonidas Bendezú Tuncar. Perú. 9 de noviembre de 2019, párr. 70.

¹¹ Ibidem, párr. 75.

¹² Ibidem, párrs. 76 y 77.

¹³ CIDH, Informe No. 134/22. Petición 1874-12. Admisibilidad. Fidel Hernando Parra Mesa. Colombia. 6 de junio de 2022.

caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio del señor Nicolás del Cristo Buelvas Gutiérrez.

22. Por último, la Comisión Interamericana recuerda que conforme al artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador, únicamente tiene competencia para analizar, mediante su sistema de peticiones y casos, violaciones a los artículos 8.a y 13 de dicho instrumento. En consecuencia, en la presente petición no puede examinar las alegadas violaciones a los artículos 6 y 7 del citado tratado.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. y 2; 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 27 días del mes de septiembre de 2024. (Firmado): Roberta Clarke, Presidenta; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Arif Bulkan y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.