

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 87
7 junio 2024
Original: español

INFORME No. 84/24
PETICIÓN 692-14
INFORME DE INADMISIBILIDAD

FARIEL SANJUAN ARÉVALO
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 7 de junio de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 84/24. Petición 692-14. Inadmisibilidad.
Fariel Sanjuan Arévalo. Colombia. 7 de junio de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Fariel Sanjuan Arévalo
Presuntas víctimas:	Fariel Sanjuan Arévalo
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (legalidad y retroactividad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	1 de mayo de 2014
Notificación de la petición al Estado:	21 de octubre de 2019
Solicitud de prórroga:	21 de enero de 2020
Primera respuesta del Estado:	16 de septiembre de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	7 de noviembre de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	17 de junio 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, la Convención Americana (depósito de 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 de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Ninguno
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

V. POSICIÓN DE LAS PARTES*Posición del peticionario*

1. El peticionario y presunta víctima alega violaciones al debido proceso y a otros derechos durante los procesos judiciales internos, porque luego de una demanda colectiva exitosa en primera instancia, ganando un incentivo económico legal, en segunda instancia, el tribunal eliminó este incentivo porque la ley correspondiente fue derogada durante el trámite entre ambas sentencias. El peticionario plantea que la norma derogadora no era aplicable.

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 consideradas y trasladadas a la parte contraria.

2. El peticionario narra que en 1998 el Estado promulgó la ley 472, que reconoció en su artículo 39 un incentivo económico para quienes presentaran acciones populares⁴. Al amparo de esta ley, el Sr. Sanjuan Arévalo interpuso una acción popular ante el Juzgado Tercero Administrativo de Neiva-Huila con el objetivo de amparar derechos colectivos de los habitantes de dos municipios, Yaguará e Iquira, a causa de la parálisis de las obras de construcción de un acueducto (radicado 33-31-003-2008-00403-00).

3. El 21 de abril de 2010 el Juzgado emitió fallo favorable reconociendo la protección de los derechos colectivos, así como el incentivo económico al actor de la acción, el Sr. Fariel Sanjuan Arévalo, de diez salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$ 5,150,000 COP, o aproximadamente USD\$. 1,349.40 al momento de los hechos⁵).

4. Sin embargo, el municipio de Iquira apeló la decisión. Durante el trámite del recurso de apelación, la norma del artículo 39 de la ley 472 fue derogada. Así, el 28 de enero de 2011 el Tribunal Contencioso-Administrativo de Huila confirmó el fallo de primera instancia en lo referente a los derechos colectivos involucrados, pero revocó lo relacionado con el incentivo económico en virtud de la derogación de la norma.

5. El peticionario considera que esta decisión vulneró su derecho al debido proceso y a la igualdad ante la ley, toda vez que el artículo 164 de la Ley 446 de 1998 establecía que, “*en los procesos iniciados ante la jurisdicción contencioso administrativa, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo se regirán por la ley vigente cuando se interpuso el recurso*”. Con base en este argumento, interpuso una acción de tutela contra el Tribunal Contencioso-Administrativo de Huila, solicitando la protección de sus derechos al debido proceso, libre determinación e igualdad.

6. El 26 de mayo de 2011 el Consejo de Estado, Sección Segunda, consideró improcedente la acción, porque el asunto no tenía relevancia constitucional y no involucraba a una vulneración de derechos fundamentales. El peticionario impugnó la decisión, y el 4 de agosto de 2011 la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó el fallo de improcedencia de la tutela bajo las mismas razones anteriormente adoptadas.

7. El 31 de enero de 2012 la Corte Constitucional seleccionó para revisión el fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado; y el 8 de junio de 2012, mediante sentencia T-430/2012, consideró que el asunto se refería a una interpretación meramente legal y no afectaba derecho fundamental alguno del accionante. Esta decisión fue notificada al peticionario el 12 de noviembre de 2013.

8. El peticionario considera que sus derechos a las garantías judiciales, legalidad y no retroactividad, protección judicial e igualdad ante la ley han sido violados por el Estado, por la revocatoria del incentivo económico que le fue inicialmente reconocido en la sentencia de primera instancia. El peticionario argumenta que no fue una simple interpretación jurídica diferente, sino una decisión ilegal y arbitraria. A su juicio, los jueces debieron reconocer la irretroactividad de la norma que excluía el incentivo económico, conforme lo establecía el citado artículo 164 de la Ley 446 de 1998.

9. Con respecto a la igualdad ante la ley, el peticionario recuerda que, ante la Corte Constitucional, invocó casos de otras personas en que el incentivo económico fue reconocido por el Consejo de Estado, como el caso de la demandante Dolly Vanessa Bohórquez Ayala referente a la acción popular 2500-23-25-000-2005-00-357-01, además de otras sentencias (Sentencia del 18 de mayo de 2011, radicado 54001-2321-000-2005-00232-01; Sentencia del 26 de mayo de 2011, radicado 25000-23-25-000-000-2006-0376-01; Sentencia del 18 de mayo de 2011, radicado 70001-23-31-000-2004-00794-01).

⁴ “Artículo 39. El demandante de una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.”

⁵ En la fecha, el salario mínimo legal vigente en Colombia era de \$ 515,000 COP (<https://www.consultorcontable.com/datos-hist%C3%B3ricos/salario-m%C3%ADnimo-historico/>), o aproximadamente USD \$ 134.94 (<https://www.exchangerates.org.uk/COP-USD-spot-exchange-rates-history-2010.html>).

Posición del Estado colombiano

10. El Estado considera que los procesos internos cumplieron con todas las garantías del debido proceso. Afirma que el peticionario fue oído por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad a la ley, con todas las garantías y dentro de un plazo razonable. Señala que los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo fallaron correctamente la acción popular propuesta por el Sr. Fariel Sanjuan Arévalo y la cuestión relacionada con el incentivo económico, a la luz del cambio legislativo ocurrido durante el trámite del proceso. Argumenta que el proceso judicial adelantado ante los jueces de tutela, y culminado en el fallo de la Corte Constitucional, igualmente observó los derechos del peticionario. Sobre este último fallo, destaca que la Corte Constitucional afirmó no haber encontrado soporte fáctico para considerar posibles violaciones de los derechos invocados al debido proceso, libre determinación e igualdad. Asimismo, la Corte Constitucional consideró que el Tribunal Contencioso-Administrativo de Huila actuó dentro de los límites de la autonomía que tienen los jueces en la interpretación y aplicación de una ley, y que el reclamo del Sr. Fariel Sanjuan Arévalo se trató de un asunto de interpretación exclusivamente legal que no vulneraba sus derechos fundamentales y, consecuentemente, no tenía relevancia constitucional.

11. El Estado alega además, que el peticionario nunca se encontró en desprotección judicial. En efecto, usó de los recursos internos para resolver la situación jurídica que consideró vulneradora de sus derechos fundamentales: como la acción de tutela, recurso que el Estado destaca ser sencillo y expedito por excelencia. Asimismo, tuvo la oportunidad de impugnar el fallo de tutela desfavorable a sus intereses e insistió ante la Corte Constitucional para que revisara la posible vulneración de sus derechos fundamentales. En este contexto, todas las acciones y recursos interpuestos por el peticionario se resolvieron de manera oportuna, de conformidad con el derecho convencional a la protección judicial.

12. En cuanto al artículo 9 de la Convención Americana invocado por el peticionario, el Estado sostiene que el derecho en cuestión no abarca la situación fáctica de la petición, pues no se está discutiendo una situación sujeta a condena o pena, sino un asunto contencioso-administrativo referente al no otorgamiento de un incentivo económico.

13. El Estado también alega que el peticionario tuvo la oportunidad procesal de alegar la violación del derecho a la igualdad ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional de la manera que hace ahora frente a la CIDH. Sin embargo, no lo hizo. Destaca que, frente a las instancias internas, no presentó el sustento fáctico y jurídico correspondiente a esta alegada violación. Esto evidencia, para el Estado, que el peticionario acude a la CIDH para subsanar la omisión en la presentación de sus alegatos y sustento probatorio ante los jueces internos.

14. Adicionalmente, el Estado argumenta que el peticionario podía solicitar la eventual revisión, ante el Consejo de Estado, de la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Huila, y que la solicitud de revisión bajo el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 era el recurso adecuado, no la acción de tutela.

15. A la luz del expuesto, el Estado concluye que la petición es inadmisibles debido a que no expone hechos que caracterizan violaciones de derechos convencionales. Adicionalmente, encuentra que los alegatos del peticionario evidencian su inconformidad con la interpretación expuesta por los jueces domésticos en relación con el no otorgamiento del incentivo económico solicitado, lo que hace la petición inadmisibles también porque se configura la fórmula de la cuarta instancia internacional.

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

16. La Comisión Interamericana observa que el peticionario denuncia la eliminación de un incentivo económico legal de una demanda colectiva exitosa, debido a la derogación de la ley correspondiente entre las sentencias de primera y segunda instancia. Este es el objeto principal de la petición.

17. El requisito del previo agotamiento de los recursos internos tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, solucionen la situación antes de que sea conocida por una instancia internacional.

18. En este sentido, las violaciones alegadas pudieron ser conocidas por las autoridades nacionales en el curso de los procesos internos. El 21 de abril de 2010 el Sr. Fariel Sanjuan Arévalo obtuvo un fallo que reconocía protección a derechos colectivos e incentivo económico, que luego fue apelado por el municipio de Iquira. Durante la apelación, la ley del incentivo se derogó. El 28 de enero de 2011 el Tribunal Contencioso-Administrativo de Huila revocó el incentivo por la derogación. El peticionario contestó el fallo mediante acción de tutela, argumentando que la derogación no aplicaba retroactivamente a un proceso ya iniciado, invocando la protección de sus derechos al debido proceso, libre determinación e igualdad. Sin embargo, sus recursos subsecuentes fueron rechazados por falta de relevancia constitucional: primero por el Consejo de Estado, Sección Segunda, el 26 de mayo de 2011; luego por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, evaluando impugnación del peticionario, el 4 de agosto de 2011; y, finalmente, por la Corte Constitucional el 8 de junio de 2012, decisión notificada el 12 de noviembre de 2013.

19. La Comisión toma nota del argumento del Estado de que el peticionario, para impugnar la decisión de segunda instancia, debió haber interpuesto una solicitud de revisión y no una acción de tutela. Sobre el tema, la Comisión 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. En consecuencia, 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 el presente asunto, la vía de tutela probó ser una alternativa procesal válida para cuestionar las decisiones que el peticionario consideró contrarias a sus derechos. Además, todas estas acciones de tutela fueron admitidas y decididas en el fondo.

20. Teniendo en cuenta el expuesto, reiterando las violaciones alegadas pudieron ser conocidas por las autoridades nacionales durante los procesos internos, la Comisión Interamericana concluye que la petición agotó los recursos internos tras la decisión de la Corte Constitucional del 8 de junio de 2012, en cumplimiento al requisito del artículo 46.1.a) de la Convención. La referida decisión fue notificada al peticionario el 12 de noviembre de 2013, mientras la petición a la CIDH fue presentada el 1 de mayo de 2014, por lo que la petición igualmente cumple con el requisito del artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

21. El Estado afirma que la petición es inadmisibles conforme con lo dispuesto en el artículo 47.b de la Convención Americana, por configuración de la fórmula de la cuarta instancia, por cuanto el peticionario fue oído por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad a la ley, con todas las garantías y dentro de un plazo razonable, además de nunca encontrarse en desprotección judicial. En este sentido, sostiene, *inter alia*, que el peticionario hizo uso de los recursos internos y tuvo la oportunidad de impugnar los fallos desfavorables hasta la instancia máxima constitucional.

22. 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 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 Americana. 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 elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones a la Convención Americana”.

⁶ CIDH, Digesto de decisiones sobre admisibilidad y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.175 Doc. 20, 4 marzo 2020, p. 35; CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

23. En el presente asunto, la Comisión observa que el reclamo principal de la parte peticionaria se centra en la eliminación de un incentivo económico legal derivado de una demanda colectiva exitosa, debido a la derogación de la ley correspondiente entre las sentencias de primera y segunda instancia. Para el peticionario, esta eliminación es indebida porque otra norma interna vigente impedía la aplicación retroactiva de la norma derogatoria con respecto a un proceso en curso. El peticionario también argumenta que esta eliminación es incoherente con las decisiones de instancias colombianas en otros casos donde el incentivo económico fue mantenido.

24. La Comisión Interamericana nota, primeramente, que los hechos narrados indican que las autoridades internas consideraron la situación planteada por el peticionario y dieron respuestas motivadas a sus recursos. El Tribunal Contencioso Administrativo de Huila, al revocar el incentivo económico en su decisión de segunda instancia, se basó explícitamente en la derogación de la norma que había otorgado dicho incentivo. Esta acción se fundamentó en una interpretación de la ley que, aunque controvertida, se ajusta a la facultad de los tribunales de interpretar las leyes. Esta interpretación fue posteriormente respaldada por la Corte Constitucional, que también añadió que la cuestión se trataba de un asunto de interpretación legal, reafirmando así la autonomía y los límites de la interpretación judicial. En este sentido, la Corte Constitucional declaró no haber encontrado evidencia de violaciones al debido proceso, libre determinación e igualdad. Además, determinó que el Tribunal de Huila actuó dentro de su autonomía judicial; y que el caso de Fariel Sanjuan Arévalo era puramente de interpretación legal, sin afectar temas de relevancia constitucional. En resumen, aunque el resultado no haya sido el deseado por el peticionario, los tribunales colombianos actuaron de acuerdo con los marcos jurídicos establecidos y proporcionaron respuestas motivadas y justificadas.

25. Asimismo, la Comisión Interamericana recuerda que la Convención Americana se refiere, en su artículo 9, sobre la imposibilidad de aplicación retroactiva de la norma penal sancionatoria más grave, así como la posibilidad de aplicación retroactiva de la norma penal más benéfica al apenado⁷, lo que difiere de la situación alegada por el peticionario (referente a una norma sobre el incentivo económico en acción popular).

26. Adicionalmente, si bien la Comisión Interamericana ya ha encontrado, en análisis *prima facie*, posibles violaciones a la igualdad ante la ley resultantes de diferentes interpretaciones jurisprudenciales en casos similares o idénticos, la prueba para que esto ocurra implica que el peticionario demuestre que los casos decididos de manera diferente son suficientemente parecidos a su caso⁸. En la presente petición, sin embargo, el peticionario mencionó varias sentencias, fechas y fallos en casos presuntamente similares, pero no presentó mayores detalles ni copias de las decisiones, lo que dificulta a la Comisión encontrar, en los alegatos, incluso en un análisis *prima facie*, la posibilidad de violación del derecho a la igualdad ante la ley.

27. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión considera que los hechos alegados no caracterizan, *prima facie*, violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana. Así, concluye que la petición es inadmisibles según lo estipulado en el artículo 47.b de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibles la presente petición; y
2. Notificar a las partes la presente decisión, publicarla esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

⁷ Véase, *v.g.*, CIDH, Informe No. 245/23. Petición P-1359-11. Admisibilidad. Nelida Manopella y Guillermo Puy. Argentina. 7 de octubre de 2023.

⁸ Véase, *v.g.*, CIDH, Informe No. 147/22. Petición 375-13. Admisibilidad. Miguel Pinedo Vidal. Colombia. 27 de junio de 2022.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 7 días del mes de junio de 2024. (Firmado): Roberta Clarke, Presidenta; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Arif Bulkan y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.