

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 174
24 octubre 2024
Original: español

INFORME No. 165/24

PETICIÓN 915-14

INFORME DE INADMISIBILIDAD

**RICARDO SCHEMBRI CARRASQUILLA Y FAMILIARES
COLOMBIA**

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 24 de octubre de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 165/24. Petición 915-14. Inadmisibilidad.
Ricardo Schembri Carrasquilla y familiares. Colombia. 24 de octubre de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Ricardo Schembri Carrasquilla y Angela Schembri Peña
Presuntas víctimas:	Ricardo Schembri Carrasquilla y familiares ¹
Estado denunciado:	Colombia ²
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales); 9 (principio de legalidad); 10 (indemnización); 11 (honra y dignidad); 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	26 de junio de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	7 de octubre, 9 y 10 de noviembre de 2015; 7 de junio, 26 de julio y 10 de agosto de 2016; 4 de mayo de 2017; 14 de marzo de 2018 y 30 de mayo de 2019
Notificación de la petición al Estado:	11 de febrero de 2020
Primera respuesta del Estado:	28 de octubre de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	25 de febrero 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 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:	Ninguno
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 14 de marzo de 2014
Presentación dentro de plazo:	Sí, el 26 de junio de 2014

¹ En la petición se enlistan a los siguientes familiares del señor Schembri: 1. Esperanza Peña Redondo (esposa); 2. Ángela Schembri Peña (hija); 3. Caterina Schembri Peña (hija); y 4. Ricardo Schembri Peña (hijo).

² 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.

³ En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. En comunicaciones de 3 de febrero de 2022 y 26 de septiembre de 2023, la parte peticionaria manifestó su interés en el trámite de la petición.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

El peticionario

1. El señor Ricardo Schembri Carrasquilla (en adelante, “el señor Schembri” o “el peticionario”) denuncia la vulneración a sus garantías al debido proceso derivado de un expediente disciplinario que lo inhabilitó para ejercer como funcionario público durante cuatro años. Además, aduce la vulneración a su derecho al trabajo, toda vez que el antecedente disciplinario no le permitiría laborar en la administración pública ni en el sector privado en la actualidad.

2. Relata que el 1 de junio de 2000 asumió el cargo de director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), un cargo de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República de Colombia. Posteriormente, el 3 de octubre de 2001, después de un año y cuatro meses de gestión, renunció al cargo.

3. El señor Schembri señala que, durante su administración, detectó un problema denominado “nómina paralela”, consistente en la contratación ilegal de personal con fines políticos; sostiene que dicha práctica era atribuible a la administración anterior y que la misma se agravó porque el número de contratistas en la ESAP superaron la cantidad de empleados de planta; situación que fue previamente denunciada por el Sindicato y la Confederación de Trabajadores del Estado.

4. Manifiesta que el 11 de mayo de 2001 la Procuraduría General de la Nación inició un proceso disciplinario en su contra, el cual fue radicado bajo el expediente nro. 009-53154-01; y en auto de 5 de febrero de 2002 le fue formulado el pliego de cargos, estableciendo su presunta responsabilidad por la contratación ilegal de personal dentro de la ESAP. En resolución de 23 de febrero de 2004 la Procuraduría General de la Nación declaró la responsabilidad disciplinaria del peticionario por la conducta ilícita de nómina paralela o contratación con fines políticos, destituyéndolo como director de la ESAP e inhabilitándolo para ejercer cargos públicos por 4 años y 3 meses. En contra de ello, el señor Schembri interpuso un recurso de reposición; no obstante, el 22 de junio de 2004 dicha autoridad confirmó la referida resolución.

5. En relación con lo anterior, promovió una acción de tutela ante el Consejo Seccional de la Judicatura. En sentencia de 30 de agosto de 2004 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del aludido consejo declaró improcedente la acción de tutela. El 2 de septiembre de 2004 interpuso recurso de apelación; y en sentencia de 20 de octubre de 2004 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Consejo Superior de la Judicatura modificó el fallo impugnado, estableciendo su negativa en lugar de su improcedencia.

6. Frente a esto, el señor Schembri solicitó la revisión de la sentencia de tutela ante la Corte Constitucional, por lo que el 26 de mayo de 2005 la Sala Sexta de Revisión de ese tribunal confirmó la resolución de 20 de octubre de 2004 estableciendo, entre otros, lo siguiente:

[...] En la presente acción de tutela no se probó que al accionante se le haya desconocido el derecho al debido proceso y por eso no quedó demostrada la vía de hecho endilgada a la Procuraduría. El ente de control no incurrió en una vía de hecho, pues sí apreció las pruebas presentadas y se fundamentó en ellas para justificar su decisión. En consecuencia, al no establecerse que hubo un defecto fáctico en la valoración de las pruebas, que se constituya en una vía de hecho, no le corresponde al juez constitucional intervenir en controversias que fueron definidas por quien era competente según las normas que regulan el debido proceso en la respectiva materia.

Se reitera, finalmente, que las simples diferencias de interpretación que puedan existir con respecto al análisis del material probatorio con base en el cual se sustenten los cargos que se formulan a un servidor público no pueden dar base para que se considere que existe una violación del debido proceso. Esta debe surgir, como se ha dejado sentado, de manera patente, porque admitir la acción de tutela en forma indiscriminada contra cualquier providencia podría conducir a obstaculizar o a enervar la acción de los órganos titulares del poder disciplinario.

7. Posteriormente, promovió una acción de nulidad y restablecimiento de derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En auto interlocutorio de 24 de abril de 2008 el referido tribunal envió el expediente al Consejo de Estado, considerando que el proceso era de única instancia. En sentencia de 30 de junio de 2009 el Consejo de Estado declaró la nulidad por falta de competencia. Ante ello, interpuso un recurso de súplica; no obstante, en resolución de 14 de diciembre de 2009 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado confirmó la resolución recurrida.

8. Por otro lado, solicitó ante el Consejo de Estado la nulidad de lo siguiente: (i) auto de 11 de mayo de 2001; (ii) auto de 5 de febrero de 2002 mediante el cual se formuló el pliego de cargos en su contra; (iii) fallo de 23 de febrero de 2004, mediante el cual la Procuraduría General de la Nación determinó su responsabilidad disciplinaria, lo destituyó del cargo y lo inhabilitó por cuatro años y tres meses para ejercer cargos públicos; y (iv) fallo de 22 de junio de 2004 que confirmó el fallo anterior. En sentencia de 13 de febrero de 2014 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda al considerar que en los actos administrativos alegados se respetaron las garantías al debido proceso, se valoraron adecuadamente las pruebas y contaron con la debida motivación en apego a la normativa vigente.

9. En suma, el peticionario alega la vulneración a sus derechos a las garantías judiciales, el principio de legalidad y de retroactividad, el derecho a indemnización, la protección de la honra y de la dignidad, los derechos políticos y la protección judicial, consagrados en los artículos 8, 9, 10, 11, 23 y 25, respectivamente, de la Convención Americana, debido a que fue condenado por la Procuraduría General de la Nación declaró su responsabilidad disciplinaria sin tener prueba alguna en su contra y sin valorar las pruebas aportadas por su defensa que lo exculpaban de todos los cargos. Por otro lado, aduce que nueve años después de cumplida la sanción el antecedente disciplinario sigue afectando su vida laboral, impidiéndole trabajar inclusive en el sector privado, lo que considera una violación a su derecho al trabajo.

10. Por último, en comunicación posterior a la petición inicial, el señor Schembri solicita textualmente a la CIDH lo siguiente: *“Requerir al Estado colombiano para que implemente una reforma constitucional de los artículos 249, 267 incisos 5 y 276 de la Constitución Política de la República de Colombia, que elimine las facultades nominadoras que tienen las Altas Cortes colombianas (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado) en los organismos de control (Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), por cuanto estas facultades las politizan, generan tráfico de influencias y restan independencia e imparcialidad a la rama judicial”*.

El Estado colombiano

11. Colombia confirma el desarrollo del proceso disciplinario seguido por la Procuraduría General de la Nación en contra del señor Schembri, así como de los procesos de tutela y contencioso-administrativo iniciados por el peticionario, convergiendo con el sentido de las resoluciones judiciales plasmadas en la sección precedente.

12. Por otra parte, solicita a la CIDH que la presente petición sea declarada inadmisibile: (a) porque en el presente caso configura la denominada fórmula de la “cuarta instancia internacional”; y (b) por falta de agotamiento de los recursos internos.

13. Respecto al punto (a), establece que, contrario a lo establecido por el peticionario, en la investigación disciplinaria seguida por la Procuraduría General de la Nación sí se tuvieron en cuenta las pruebas que se presentaron como atenuantes de su gestión; se respetaron las garantías del debido proceso; dicha institución no incurrió en una vía de hecho en la investigación, valorando todo el acervo probatorio y fallando conforme a la normativa aplicable. Con base en ello, Colombia argumenta que el peticionario pretende que la Comisión Interamericana actúe como tribuna de alzada, con el objeto de realizar una nueva valoración probatoria y cambiar el sentido de las decisiones emitidas en el ámbito interno. Por ende, aduce que el presente caso configura la fórmula de la cuarta instancia, resultando en la inadmisibilidad de la petición en conformidad con el artículo 47.b) de la Convención.

14. En cuanto al punto (b), el Estado señala que el reclamo del peticionario relativo a la eliminación de la facultad nominadora de las Altas Cortes en los organismos de control, no promovió a nivel interno la acción pública de inconstitucionalidad, afirmando textualmente que: “[...] 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 al acceso a la justicia, por lo que le permite a cualquier Ciudadano impugnar las normas de carácter nacional que contravengan las disposiciones constitucionales”. Por lo tanto, establece que dicho reclamo es inadmisibles por incumplimiento al artículo 46.a) de la Convención Americana.

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

15. Para el análisis de agotamiento de los recursos internos del presente asunto, la CIDH recuerda que, según su práctica consolidada y reiterada, a efectos de identificar los recursos idóneos que debieron haber sido agotados por un peticionario antes de recurrir ante el Sistema Interamericano, el primer paso metodológico del análisis consiste en deslindar los distintos reclamos formulados en la presente petición para proceder a su examen individualizado⁵.

16. En el correspondiente caso, la parte peticionaria ha presentado ante la Comisión tres reclamos: (i) violaciones a las garantías judiciales en el marco del proceso disciplinario que destituyó e inhabilitó al señor Schembri para ejercer cargos públicos, así como de los procedimientos judiciales subsecuentes que validaron la legalidad dicha sanción; (ii) vulneración a su derecho al trabajo, debido a que nueve años después del proceso disciplinario y, a pesar de haber transcurrido el plazo de la sanción impuesta, no le es posible ejercer un cargo público ni privado; y (iii) transgresión a la imparcialidad judicial por la facultad nominadora que tienen las Altas Cortes sobre los organismos de control.

17. En relación con el alegato (i), 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 esos 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 improcedentes⁶.

⁵ De manera ilustrativa, se pueden consultar los siguientes informes de admisibilidad de la CIDH: Informe No. 117/19, Petición 833-11, Admisibilidad, Trabajadores liberados de la Hacienda Boa-Fé Caru, Brasil, 7 de junio de 2019, párrs. 11 y 12; Informe No. 4/19, Petición 673-11, Admisibilidad, Fernando Alcântara de Figueiredo y Laci Marinho de Araújo, Brasil, 3 de enero de 2019, párrs. 19 y ss.; Informe No. 164/17, Admisibilidad, Santiago Adolfo Villegas Delgado, Venezuela, 30 de noviembre de 2017, párr. 12; Informe No. 57/17, Petición 406-04, Admisibilidad, Washington David Espino Muñoz, República Dominicana, 5 de junio de 2017, párrs. 26 y 27; Informe No. 168/17, Admisibilidad, Miguel Ángel Morales Morales, Perú, 1 de diciembre de 2017, párrs. 15 y 16; Informe No. 122/17, Petición 156-08, Admisibilidad, Williams Mariano Paría Tapia, Perú, 7 de septiembre de 2017, párrs. 12 y ss.; Informe No. 167/17, Admisibilidad, Alberto Patishtán Gómez, México, 1^o de diciembre de 2017, párrs. 13 y ss.; o Informe No. 114/19, Petición 1403-09, Admisibilidad, Carlos Pizarro Leongómez, María José Pizarro Rodríguez y sus familiares, Colombia, 7 de junio de 2019, párrs. 20 y ss.

⁶ 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.

18. De la información aportada por las partes, se observa que el señor Schembri inició una serie de recursos con el objeto de impugnar la sanción disciplinaria determinada por la Procuraduría General de la Nación al establecer su responsabilidad por contrataciones ilegales de personal durante su gestión como director de la ESAP, los resolutive de dichos recursos se resumen en la siguiente tabla:

Acción legal/Administrativa	Órgano Judicial/Administrativo	Resolutivo	Fecha de resolución
Recurso de reposición	Procuraduría General de la Nación	Confirma sanción disciplinaria	23 de febrero de 2004
Acción de tutela	Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca	Improcedente	30 de agosto de 2004
Apelación vs. sentencia tutela	Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Consejo Superior de la Judicatura	Negativa de tutela	20 de octubre de 2004
Revisión de tutela	Corte Constitucional	Confirma sentencia	26 de mayo de 2005
Acción de nulidad y restablecimiento de derecho	Consejo de Estado	Nulidad	30 de junio de 2009
Solicitud de nulidad acto administrativo	Consejo de Estado	Niega pretensiones	13 de febrero de 2014

19. En atención a lo anterior, la CIDH considera que la decisión que agotó los recursos internos fue la negativa a la solicitud de nulidad del acto administrativo que sancionó al señor Schembri con su destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos durante 4 años y 3 meses, así como aquel que lo confirmó; por lo tanto, la Comisión concluye que este extremo de la petición cumple con el requisito de agotamiento previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

20. Respecto al plazo de presentación, tomando en cuenta que la resolución que negó la solicitud de nulidad de los actos administrativos que determinaron su sanción disciplinaria es de 13 de febrero de 2014; que la misma le fue notificada el 14 de marzo de 2014; y que la presente petición fue presentada el 26 de junio de 2014, la Comisión también concluye que este reclamo cumple con lo dispuesto en el artículo 46.1.b) de la Convención.

21. Por último, en relación con los reclamos (ii) y (iii), relativos a vulneración al derecho al trabajo del señor Schembri y a la alegada transgresión a la imparcialidad judicial por la facultad nominadora de las Altas Cortes en los organismos de control. La Comisión nota que la parte peticionaria no ha indicado ni ha aportado documentación alguna en la que se desprenda si dichos reclamos fueron puestos en conocimiento de las autoridades competentes o si estos se impugnaron por algún medio procesal previsto en la legislación doméstica. Por lo tanto, la Comisión Interamericana considera, respecto a estos extremos de la petición, que la información aportada por la parte peticionaria es manifiestamente escasa o insuficiente a efectos de que le permita verificar el cumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos internos establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana o para sustentar alguna de las excepciones previstas en el artículo 46.2 del referido tratado internacional.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

22. 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.

23. Como se ha establecido en las secciones precedentes, el objeto de la petición consiste en la vulneración a las garantías judiciales del señor Schembri en el marco del proceso disciplinario que lo destituyó e inhabilitó para ejercer cargos públicos, así como dentro de los procedimientos judiciales subsecuentes que validaron la legalidad dicha sanción.

24. Como surge con claridad de la propia exposición del peticionario, su intención es la de procurar que la Comisión Interamericana, como instancia de derecho internacional, revise las actuaciones y pruebas vertidas en el proceso disciplinario seguido en su contra, así como de las resoluciones emitidas en el marco de los procesos de tutela; de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho; y de la solicitud de nulidad de actos administrativos iniciada ante el Consejo de Estado, pretendiendo que condene al Estado a revocar dichas resoluciones en las cuales se determinó su responsabilidad disciplinaria por la práctica denominada “nómina paralela”, decisión que fue analizada y confirmada por distintas instancias judiciales.

25. En tal sentido, la Comisión reitera que la valoración de la prueba, la interpretación de la ley y, el procedimiento pertinente, entre otros, corresponde al ejercicio de la función de la jurisdicción interna, que no puede ser remplazado por la CIDH⁷. La mera discrepancia de los peticionarios con la interpretación que los tribunales internos hayan hecho de las normas legales pertinentes no basta para configurar violaciones a la Convención. Así, la función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados parte de la Convención Americana, pero no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia⁸.

26. Por lo tanto, la Comisión concluye, como lo ha hecho en otros precedentes similares al presente⁹, que tal alegato resulta inadmisibles con fundamento en el artículo 47.b) de la Convención Americana, toda vez que de los hechos expuestos no se desprenden, ni siquiera *prima facie*, posibles violaciones a la Convención.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibles la presente petición; y
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 24 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.

⁷ CIDH, Informe No. 193/21. Petición 1833-12. Inadmisibilidad. Alfonso Rafael López Lara. Colombia. 7 de septiembre de 2021, párr. 25; CIDH, Informe No. 345/21. Petición 739-10. Inadmisibilidad. Héctor Eladio Maury Arguello y otros. Colombia. 22 de noviembre de 2021, párr. 33.

⁸ CIDH, Informe No. 70/08, (Admisibilidad), Petición 12.242, Clínica Pediátrica de la Región de los Lago, Brasil, 16 de octubre de 2008, párr. 47.

⁹ CIDH, Informe No. 428/21. Petición 419-12. Inadmisibilidad. Wilder González Ocampo y familia. Colombia. 19 de diciembre de 2021; y CIDH, Informe No. 365/21. Petición 125-12. Inadmisibilidad. Familiares de José Ancizar Ferreira Cedeño. Colombia. 2 de diciembre de 2021.