

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

SENTENCIA DE 6 DE OCTUBRE DE 2020 (Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones)

El 6 de octubre de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Corte" o "el Tribunal") dictó sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional de la República de Colombia (en adelante "Colombia" o "el Estado") por las violaciones a diversos derechos en perjuicio de la señora Yenina Esther Martínez Esquivia. En particular, la Corte consideró que la desvinculación de la señora Martínez Esquivia de su cargo de Fiscal Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Cartagena violó la garantía de estabilidad que se le debe reconocer a las y los fiscales como operadores de justicia. Adicionalmente, se concluyó que esta desvinculación violó el derecho a permanecer en el cargo en condiciones generales de igualdad de la señora Martínez Esquivia. Asimismo, la Corte consideró que el Estado violó el derecho a la protección judicial porque en ninguna de las vías intentadas por la señora Martínez Esquivia contó con un recurso efectivo para impugnar la decisión que la cesó de su cargo. Finalmente, en el marco de los procesos intentados, se consideró que el Estado violó la garantía del plazo razonable al haber tardado casi cuatro años en resolver un recurso de apelación en la vía laboral. En consecuencia, la Corte concluyó que el Estado era responsable por la violación de los artículos 8.1, 23.1. c) y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Yenina Esther Martínez Esquivia.

I. Hechos

De acuerdo con la Constitución de Colombia, la Fiscalía General de la Nación, organizada jerárquicamente y con autonomía funcional, forma parte de la rama judicial. Si bien el mérito y la carrera administrativa son los principios que rigen la provisión de empleos en dicha entidad, también se previó la posibilidad de realizar nombramientos en provisionalidad respecto de cargos de carrera, con el fin de garantizar la prestación del servicio público de administración de justicia mientras se surte el procedimiento para proveer estos cargos por vía de concurso de méritos. Según sostuvo el Estado, el nombramiento y la desvinculación de los fiscales nombrados en provisionalidad estaban condicionados a razones del buen servicio y en la práctica estos funcionarios podían ser removidos por una simple declaratoria de insubsistencia que no requería motivación.

El 12 de marzo de 1992 la señora Martínez Esquivia fue nombrada como Jueza Trece de Instrucción Criminal de Mompóx en provisionalidad. El 1 de julio de 1992 se incorporó al cargo de Fiscal Seccional Grado 18 por medio de una resolución que no indicó ni el tipo de nombramiento ni las condiciones del mismo. El 29 de octubre de 2004 el Fiscal General de la Nación emitió una resolución en donde se declaró insubsistente el nombramiento de la señora Martínez Esquivia. En ella no se consignó ninguna motivación. La señora Martínez Esquivia estuvo, por consiguiente, más de 12 años nombrada en un régimen de provisionalidad.

* Integrada por la jueza y jueces siguientes: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique. El Juez Humberto Antonio Sierra Porto, de nacionalidad colombiana, no participó en la deliberación y firma de esta Sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.1 y 19.2 del Reglamento de la Corte.

Frente a la insubsistencia de su nombramiento, la señora Martínez Esquivia interpuso recursos en sede constitucional, laboral y contencioso administrativa. Presentó una primera acción de tutela la cual fue denegada por la Sala Laboral de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, considerando que la tutela no era el recurso idóneo para declarar la nulidad de un acto administrativo que goza de presunción de legalidad. Este fallo fue confirmado por la Sala de Casación Laboral y la Corte Constitucional no lo seleccionó para una eventual revisión. Posteriormente, la señora Martínez Esquivia presentó una segunda acción de tutela, la cual fue declarada con lugar por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar. Sin embargo, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura la revocó considerando que los mismos hechos y pretensiones ya habían sido objeto de una acción de tutela. Este fallo tampoco fue elegido para revisión por la Corte Constitucional. Paralelamente, la señora Martínez Esquivia presentó una demanda especial de fuero sindical, la cual le fue denegada. La resolución de la apelación en esta vía tardó casi cuatro años en ser resuelta. Asimismo, presentó una acción de nulidad y restablecimiento de derecho, sin embargo, el Tribunal Administrativo de Bolívar rechazó esta acción por extemporánea.

II. Excepciones preliminares y cuestión previa

El Estado alegó dos excepciones preliminares y una cuestión previa. Respecto a la excepción preliminar por falta de agotamiento de los recursos internos, el Tribunal tomó en cuenta que el Estado, en varios de sus escritos en la etapa de admisibilidad, afirmó que la peticionaria había agotado los recursos internos. Asimismo, en el último escrito presentado en esta etapa procesal ante la Comisión, no argumentó esta excepción, por lo que se consideró que el Estado renunció a presentarla ante la Corte.

Asimismo, la Corte declaró sin lugar la excepción de "cuarta instancia" ya que no guardó correspondencia con las violaciones de derechos convencionales sometidas a su competencia, pues la Comisión no solicitó que actuara como una instancia de revisión de las decisiones judiciales adoptadas en el ámbito interno, ni que examinara la valoración de la prueba realizada por los jueces nacionales.

El Estado, como cuestión previa, argumentó que la caracterización del litigio por parte de la Comisión en el escrito de sometimiento, según la cual el presente caso se enmarcaba dentro de un proceso materialmente sancionador, era un argumento nuevo que no fue discutido en la etapa ante la Comisión lo que vulneraba el derecho a la defensa del Estado. La Corte consideró que esta calificación hecha por la Comisión era irrelevante tomando en cuenta el contenido del Informe de Fondo en el cual se examinaba de forma amplia las garantías judiciales aplicables a procesos sancionatorios, por lo que rechazó realizar un control de legalidad de los actos de la Comisión debido a que no se afectó el derecho de defensa del Estado.

III. Fondo

1) Violación a las garantías judiciales, protección judicial, principio de legalidad y derechos políticos

La Corte recordó que los jueces cuentan con garantías específicas para asegurar su independencia. Entre ellas, se encuentran las garantías a un adecuado proceso de nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a la protección contra presiones externas. Estas garantías también amparan la labor de las y los fiscales ya que, de lo contrario, se pondrían en riesgo la independencia y la objetividad que le son exigibles en su función como principios dirigidos a asegurar que las investigaciones efectuadas y las pretensiones formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a la realización de la justicia en el caso

concreto. De esta forma, precisó que la falta de garantía de inamovilidad de las y los fiscales, al hacerlos vulnerables frente a represalias por las decisiones que asuman, conlleva una violación a la independencia que garantiza el artículo 8.1 de la Convención.

Así, esta garantía de estabilidad de las y los fiscales, en aplicación equivalente de los mecanismos de protección reconocidos a los jueces, conlleva lo siguiente: a) la separación del cargo debe obedecer exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato; b) que las y los fiscales solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y c) que todo proceso contra fiscales se resuelva mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales según la Constitución o la ley, pues la libre remoción de las y los fiscales fomenta la duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de aquellos de ejercer sus funciones sin temor a represalias.

Con respecto a los nombramientos en provisionalidad, la Corte observó que esta provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño de su función y la salvaguarda de los propios justiciables. En todo caso, la provisionalidad no debe extenderse indefinidamente en el tiempo y debe estar sujeta a una condición resolutoria. De esta forma, la separación del cargo de una o un fiscal provisional debe responder a las causales legalmente previstas, sean estas (i) por el acaecimiento de la condición resolutoria a que se sujetó la designación o nombramiento, como el cumplimiento de un plazo predeterminado por la celebración y conclusión de un concurso público de oposición a partir del cual se nombre o designe al reemplazante de la o del fiscal provisional con carácter permanente, o (ii) por faltas disciplinarias graves o comprobada incompetencia, para lo cual habrá de seguirse un proceso que cumpla con las debidas garantías y que asegure la objetividad e imparcialidad de la decisión.

En el caso de la señora Martínez Esquivia, la Corte consideró que la falta de determinación de su designación, al no establecer ningún tipo de condición resolutoria, la puso en una posición de inestabilidad. Asimismo, con respecto a la desvinculación de su cargo, se estableció que la misma sólo podía proceder mediante un acto administrativo debidamente motivado, pues esta decisión correspondía a la determinación de sus derechos en relación con la permanencia en el cargo que ocupaba, por lo que resultaba violatoria del artículo 8.1 de la Convención.

Por otra parte, la desvinculación de la señora Martínez Esquivia se fundamentó, según el Estado, en necesidades de buen servicio. Sobre este particular la Corte sostuvo que los Estados deben gozar de prerrogativas con el fin de adaptar el régimen de los funcionarios a las necesidades de un buen servicio con el fin de responder a los principios constitucionales de eficacia y eficiencia. Sin embargo, el parámetro de buen servicio resulta particularmente indeterminado para poder justificar la terminación de un nombramiento en provisionalidad que debería contar con ciertas garantías de estabilidad. Por consiguiente, la justificación de las necesidades de buen servicio no otorgó un grado de previsibilidad suficiente para ser considerada como una condición resolutoria. De esta forma, el Tribunal consideró que la discrecionalidad no fundamentada transformó el acto administrativo de remoción en un acto arbitrario que, al afectar indebidamente su derecho a la estabilidad en el cargo, vulneró el deber de motivación. Este cese arbitrario afectó, además, el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad de la señora Martínez Esquivia, en violación del artículo 23.1.c) de la Convención.

Con respecto al principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención, la Corte consideró que no existían suficientes elementos probatorios para considerar que el procedimiento de desvinculación se debió a razones disciplinarias, por lo que no entró a analizar las alegadas violaciones a este principio.

2) Derecho a la protección judicial y a las garantías judiciales

La Corte consideró que la señora Martínez Esquivia, no obtuvo un pronunciamiento de fondo en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido a que la demanda fue presentada de manera extemporánea. De esta forma, sobre este extremo, determinó que no existió responsabilidad del Estado. Por otra parte, la Corte consideró que, al momento de los hechos, esta acción de nulidad no era un recurso idóneo y adecuado para alegar la falta de motivación del acto de desvinculación, por lo que, para obtener esta protección se podía acudir ante el juez constitucional. Sin embargo, en el caso de marras, la acción de tutela no resultó tampoco un recurso eficaz para proteger la garantía de estabilidad, por lo que la Corte concluyó que el Estado era responsable por la violación a los derechos a la protección judicial y a las garantías judiciales.

La Corte también concluyó que el Estado violó la garantía al plazo razonable al tardar casi cuatro años en resolver el recurso de apelación planteado por la señora Martínez Esquivia en sede laboral.

IV. Reparaciones

La Corte estableció que su sentencia constituye, en sí misma, una forma de reparación. Asimismo, ordenó las siguientes medidas de reparación integral:

- A. *Medidas de restitución*: el Estado deberá cubrir los aportes a la pensión de la señora Martínez Esquivia desde el momento de su desvinculación hasta el momento en que hubiese tenido el derecho de acogerse a ella, de no haber sido desvinculada.
- B. *Satisfacción*: 1) publicar el resumen oficial de la Sentencia una sola vez en el Diario Oficial y 2) publicar la Sentencia en su integridad en el sitio web oficial del Estado.
- C. *Garantías de no repetición*: adecuar la normativa interna con los estándares desarrollados en esta sentencia en relación con la estabilidad de las y los fiscales en provisionalidad, en lo que respecta a su nombramiento y desvinculación.
- D. *Indemnizaciones Compensatorias*: pagar las sumas monetarias fijadas en la Sentencia por los conceptos relativos al daño material e inmaterial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_412_esp.pdf