

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 185
13 agosto 2021
Original: español

INFORME No. 177/21
PETICIÓN 1354-09
INFORME DE INADMISIBILIDAD

MARTHA VIRGINIA DEL CARMEN MESA RUIZ
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 13 de agosto de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 177/21. Petición 1354-09. Inadmisibilidad. Martha Virginia del Carmen Mesa Ruiz. Colombia. 13 de agosto de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Germán Guevara Ochoa
Presunta víctima	Martha Virginia del Carmen Mesa Ruiz
Estado denunciado	Colombia
Derechos invocados	Artículos 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ¹ ; y otros instrumentos internacionales ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Recepción de la petición	20 de octubre de 2009 ⁴
Notificación de la petición	4 de marzo de 2015
Primera respuesta del Estado	11 de agosto de 2015
Advertencia de archivo	No

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí

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, se aplica la excepción del artículo 46.1(a) de la Convención Americana
Presentación dentro de plazo	Sí, 20 de octubre de 2009

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Germán Guevara Ochoa (en adelante “el peticionario”) denuncia que a Martha Virginia del Carmen Mesa Ruiz (“la presunta víctima”) se le negó la pensión gracia⁵ a la que tenía derecho con base en requisitos que no estaban contemplados en la ley, pero que los tribunales establecieron ilegítimamente por vía de jurisprudencia. También alega que se discriminó a la presunta víctima, ya que otras personas en situación análoga sí recibieron el beneficio reclamado.

¹ En adelante “la Convención Americana”.

² Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) (1958); Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

⁴ El peticionario no ha aportado información adicional de carácter sustantivo desde la presentación de su petición. Sin embargo, ha realizado solicitudes de información sobre el estado de la petición en múltiples ocasiones, la última de ellas recibida el 4 de septiembre de 2018.

⁵ La pensión gracia se define como “la prestación económica a la que tienen derecho los maestros oficiales para obtener una mesada pensional, al momento de cumplir cincuenta (50) años de edad, veinte (20) años de servicio en la docencia oficial territorial (vinculación municipal, departamental, distrital o nacionalizada); y acreditar tiempos de servicio antes del 31 de diciembre de 1980, es importante demostrar adicionalmente buena conducta durante el tiempo de servicios”. [Unidad de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda de Colombia](#).

2. La presunta víctima laboró como docente del 20 de octubre de 1975 al 9 de julio de 1999, luego de lo cual solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social (“la CAJANAL”) el reconocimiento de la pensión gracia por sus 20 años de docencia en el sector estatal. El peticionario indica que el 26 de enero de 2000 la CAJANAL negó el reconocimiento de dicho beneficio con base en jurisprudencia del Consejo de Estado, ya que la solicitante no había acreditado el cumplimiento del requisito de “20 años de servicio en la docencia de orden departamental, municipal o distrital”, a cuyo efecto desestimó el tiempo que ésta había laborado en planteles de orden nacional. Aduce que este rechazo fue discriminatorio, ya que en ocasiones anteriores la CAJANAL había reconocido pensiones gracia a favor de docentes que laboraron en el sector nacional, y cita como ejemplo la Resolución No. 07302 de 22 de agosto de 2006. También señala que en varias ocasiones los juzgados laborales habían reconocido el derecho de los docentes nacionales a la pensión gracia, lo que incluso fue reconocido por la Corte Constitucional en su sentencia C-479 de 1998. El peticionario considera que no se debiera tener que recurrir al litigio para el reconocimiento de una prestación que otorga la ley, pues es discriminatorio que unas personas no la reciban y que en cambio otras en igualdad de condiciones sí, por el mero hecho de haber obtenido una sentencia a su favor.

3. El peticionario indica que el 21 de julio de 2005 el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura tuteló el derecho de la presunta víctima a la pensión gracia mediante una sentencia judicial y un mandamiento ejecutivo de pago; sin embargo, denuncia que no se ha hecho efectivo el cumplimiento de esta decisión. Señala que el 14 de septiembre de 2006 la CAJANAL emitió una resolución en la que ordenó el cumplimiento de la decisión del juzgado laboral, pero que se bloquearon las cuentas para no pagar. El 21 de septiembre de 2009 la presunta víctima presentó una nueva petición para que se le concediera la pensión gracia, frente a la cual se produjo el silencio administrativo negativo.

4. Sostiene adicionalmente que en el pasado algunos docentes de vinculación nacional obtuvieron el reconocimiento de la pensión gracia a través de la acción de tutela; sin embargo, la Corte Constitucional ha cerrado esa vía al determinar que “los jueces en sede de tutela no pueden pronunciarse de fondo sobre el reconocimiento de prestaciones sociales”. En consecuencia, actualmente la única vía judicial para reivindicar esta pensión es la contencioso-administrativa, pero desde 1988 el Consejo de Estado ha rechazado reiteradamente la pensión gracia a docentes que tengan tiempo de servicio a la Nación. Sin embargo, considera ilegítimo que se utilice la vía jurisprudencial para negar la pensión gracia con base en un requisito no contemplado en la ley correspondiente, que se mantiene sin modificaciones desde 1928.

5. El peticionario sostiene además que la interpretación realizada por el Consejo de Estado es errónea, a cuyo efecto cita un voto salvado de 29 de agosto de 1997, emitido por un magistrado del Consejo de Estado. En dicho voto el magistrado afirma que la Ley 114 de 1913 que creó la pensión gracia iba dirigida sólo a los maestros de enseñanza primaria, que en ese entonces estaba bajo la inmediata dirección de los departamentos, y estableció que sólo podrían recibirla quienes no recibieran otras prestaciones de carácter nacional. Sin embargo, concluye el magistrado que esa situación cambió al aprobarse la Ley 116 de 1928, que hace extensiva la pensión a los profesores de escuelas normales que en ese momento estaban a cargo de la Nación. La posición del juez disidente es que la modificación introducida en 1928 enmendó implícitamente la Ley 114 de 1913, e hizo que la pensión gracia fuera compatible con otras pensiones de carácter nacional. El voto también destaca que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dispuso que se reconocería la pensión gracia a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que tuviesen o llegaren a tener derecho a ella; y que sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun cuando estuviera a cargo total o parcial de la Nación. El voto disiente con la posición mayoritaria de que la Ley 91 de 1989 es de naturaleza transitoria, y sólo se aplica a los docentes que fueron parte del proceso de nacionalización que se llevaba a cabo cuando fue emitida; resalta además que no se presentaron razones para sustentar dicha posición, y que la ley no contenía disposiciones que establecieran su transitoriedad.

6. El peticionario resalta que la presunta víctima ha sido discriminada, pues se le negó la pensión gracia mientras otros docentes en iguales condiciones a ella la perciben. Manifiesta que ha acudido a la Comisión Interamericana porque una acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sería inútil debido a la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, y porque demora en promedio más de 14 años, lo que sería excesivo en consideración de la edad de la presunta víctima.

7. El Estado, por su parte, señala que la presunta víctima obtuvo, junto con otros 302 docentes, un reconocimiento de la pensión gracia por parte del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura, por lo que la CAJANAL emitió una resolución en 2006 que dispone el pago. Sin embargo, indica que el Procurador Delegado para los asuntos del Trabajo y de la Seguridad Social interpuso un recurso de revisión contra el fallo mencionado, y como resultado los valores reconocidos en esa providencia no fueron girados a la presunta víctima ni a los otros docentes. El pago fue reversado y devuelto al Tesoro Nacional, para finalmente ser suspendido en diciembre de 2006. El 15 de octubre de 2009 la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia invalidó la sentencia que reconoció la pensión gracia a favor de la presunta víctima y declaró su nulidad por considerar que el juez laboral había actuado fuera de su jurisdicción. Con base en esta decisión, el 25 de enero de 2010 la CAJANAL revocó la referida resolución de 2006 y excluyó a la presunta víctima de la nómina de pensionados.

8. Considera el Estado que la petición deber ser inadmitida por no exponer hechos que caractericen posibles violaciones de derechos consagrados en instrumentos del sistema interamericano. Destaca que la pensión gracia fue creada en 1913 con el fin de compensar a los docentes de educación primaria que laboraban para las administraciones locales por la baja remuneración que recibían; y que cuando se amplió en 1928 y 1933 a los maestros de enseñanza secundaria, se refería a los de orden local y regional, porque para ese entonces había algunos docentes de secundaria adscritos a ellos. Indica que en 1975 se inició un proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria, y que el beneficio establecido en 1989 estaba dirigido sólo a docentes que formaron parte del proceso de nacionalización, para compensarles por haber sido sometidos de manera intempestiva a un tratamiento distinto. Resalta que ante múltiples demandas presentadas por docentes de orden nacional que consideraban que la Ley 91 de 1989 les daba derecho a la pensión gracia, el Consejo de Estado moduló el sentido y alcance de dicha disposición y determinó que sólo beneficiaría a docentes que hubieran formado parte del proceso de nacionalización.

9. El Estado alega que la negativa de reconocimiento de la pensión gracia a la presunta víctima no constituye una violación de sus derechos, pues se sustentó en la correcta aplicación del orden normativo nacional según la cual el tiempo de servicio prestado como docente de orden nacional no podía ser computado para efectos de concederle el referido beneficio. Afirma igualmente que el presunto desacato de la orden emitida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura no constituye una violación de los derechos de la presunta víctima, pues se debió a la anulación de un fallo por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Resalta que la medida de suspensión de pago fue adoptada en protección del patrimonio público de los colombianos.

10. También alega que la petición debe ser inadmitida por falta de agotamiento de los recursos internos, ya que la presunta víctima no sometió la cuestión de su pensión a la jurisdicción contencioso-administrativa, que era la adecuada y efectiva. Considera que las conjeturas del peticionario con respecto a la tendencia del Consejo de Estado de no conceder la pensión gracia a docentes que hubieran prestado servicios a la Nación no excusa que no se hubiera acudido a un mecanismo dispuesto por el ordenamiento interno. También destaca que la presunta víctima no interpuso los recursos penales correspondientes si consideraba que el representante legal de la CAJANAL incurrió en un delito al sustraerse del cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

11. El peticionario sostiene que el proceso contencioso-administrativo no constituía un recurso efectivo para remediar la situación planteada debido a la jurisprudencia del Consejo de Estado de negar la pensión gracia a docentes que hubiesen prestado servicios a la Nación. Por su parte, el Estado considera que no se han agotado los recursos internos porque la presunta víctima no acudió a la vía contencioso-administrativa, y porque no interpuso una acción penal por desacato contra el representante legal de la CAJANAL.

12. La Comisión ha determinado reiteradamente que cuando un Estado alega la falta de agotamiento de los recursos internos, tiene la carga de identificarlos y demostrar que resultan adecuados para

subsanan la violación alegada, vale decir que su función dentro del sistema del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida⁶.

13. Si bien el Estado reclama la falta de agotamiento de la vía administrativa, no ha aportado información que contradiga lo afirmado por el peticionario sobre la jurisprudencia del Consejo de Estado; por el contrario, ha indicado que dicho órgano ha determinado que la pensión no es extensible a los docentes de orden nacional que no formaron parte del proceso de nacionalización. A efectos del análisis de admisibilidad, la CIDH considera que no puede exigirse a la parte peticionaria el agotamiento de un recurso que no tenía perspectivas razonables de éxito debido la jurisprudencia nacional reiterada⁷. Asimismo, la Comisión Interamericana considera que el Estado no ha aportado elementos que sustenten que una acción penal contra el representante legal de la CAJANAL podría haber sido un recurso idóneo y efectivo para remediar la situación planteada por el peticionario. La CIDH nota igualmente que el Estado no ha hecho referencia a recursos internos no agotados que la presunta víctima hubiera podido interponer contra la decisión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que anuló el fallo que le reconocía la pensión gracia.

14. En atención a estas consideraciones, la Comisión Interamericana considera que no se desprende que la presunta víctima hubiera tenido acceso a algún recurso efectivo luego de la mencionada decisión de la Corte Suprema de Justicia. Por lo tanto, la CIDH concluye, sin prejuzgar sobre el fondo, que la excepción al agotamiento de los recursos internos contemplada en el artículo 46.2(a) de la Convención Americana resulta aplicable a la presente petición.

VII. CARACTERIZACIÓN

15. El peticionario alega que se negó a la presunta víctima la pensión gracia a la que tenía derecho con base en un requisito no previsto en la ley, agregado ilegítimamente por la jurisprudencia; que aquella fue discriminada debido a que otras personas en iguales condiciones sí perciben el beneficio; y que no se cumplió un fallo judicial que ordenaba su pago.

16. La Comisión Interamericana ya ha determinado anteriormente que es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre su fundamento cuando una sentencia impugnada puede afectar materialmente cualquier derecho garantizado por la Convención Americana⁸. Igualmente, ha concluido que una diferencia de criterio entre autoridades y solicitante respecto a los requisitos para acceder a una prestación pensionaria no implica por sí sola una violación de los derechos de la persona solicitante⁹.

17. La utilización de un criterio administrativo o jurisprudencial para restringir un derecho con base en requisitos no contemplados en la ley podría implicar violaciones de la Convención Americana. No obstante, en el presente asunto la Comisión Interamericana observa que las condiciones para acceder a la pensión gracia no se encontraban recogidas en una norma única, sino que requerían el análisis e interpretación en conjunto de varias leyes. El peticionario ha expresado las razones por las que considera incorrecta la interpretación hecha por el Consejo de Estado con respecto a los requisitos de elegibilidad para acceder a la pensión gracia; sin embargo, no ha aportado --ni se desprenden del expediente-- elementos que permitan a la CIDH considerar, *prima facie*, que dicha interpretación sea manifiestamente arbitraria, o que resulte *per se* discriminatoria o violatoria de algún derecho contemplado en los instrumentos de su competencia.

18. El peticionario también alega discriminación en perjuicio de la presunta víctima, porque otras personas que se hallarían en las mismas circunstancias sí perciben el beneficio. En este sentido, la CIDH observa

⁶ CIDH, Informe No. 26/16, Petición 932-03. Inadmisibilidad. Rómulo Jonás Ponce Santamaría. Perú. 15 de abril de 2016, párr. 25.

⁷ CIDH, Informe N° 18/12 (Admisibilidad), Petición 161-06, Adolescentes condenados a cadena perpetua sin libertad condicional, Estado Unidos, 20 de marzo de 2012, párr. 57; CIDH, Informe No. 73/19. Admisibilidad. Santiago Efraín Velázquez Coello y Jorge Guillermo Alvear Macías. Ecuador. 19 de mayo de 2019, párr. 16.

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. 85/98 (Inadmisibilidad), Caso 11.472, Gilbert Bernard Little, Costa Rica, 28 de septiembre de 1998.

que el peticionario ha aportado copia de dos fallos de la justicia laboral referentes a docentes a quienes se les reconoció la pensión gracia pese a haber laborado exclusivamente en el orden nacional, al igual que la presunta víctima; sin embargo, lo anterior que no implica en sí mismo una distinción de trato. El peticionario también hace referencia a una resolución por la que CAJANAL habría reconocido la pensión gracia a una docente que, a su juicio, se encontraba en las mismas condiciones que la presunta víctima; y sostiene, sin aportar más información, que hay docentes que laboraron en el orden nacional a quienes sí se les ha reconocido el beneficio. La Comisión estima que esta información resulta insuficiente para valorar, *prima facie*, la posibilidad de que la presunta víctima hubiera sido sometida injustificadamente a un trato discriminatorio.

19. En cuanto a la falta de cumplimiento la sentencia de la jurisdicción laboral favorable a la presunta víctima, la Comisión Interamericana nota que la decisión fue emitida el 21 de julio de 2005 y anulada el 15 de octubre de 2009. La CIDH considera que la eventual anulación de un fallo no excluye que su falta de ejecución mientras se encontraba vigente podría, *prima facie*, implicar violaciones de la Convención Americana o algún otro de los instrumentos que le confieren competencia. Sin embargo, en el presente asunto el Estado sostiene que la suspensión de la ejecución fue conforme al ordenamiento jurídico nacional y justificada por la finalidad de proteger el patrimonio público; y el peticionario no presentó argumentos o elementos para controvertir dicha posición. Por tal motivo, la Comisión estima que no cuenta con elementos para considerar, *prima facie*, la posibilidad de que los derechos de la presunta víctima se hubieran visto vulnerados por la falta de ejecución del fallo a su favor durante el tiempo que estuvo vigente.

20. Por las razones expuestas, la Comisión Interamericana concluye que la presente petición resulta inadmisibles con fundamento en el artículo 47 de la Convención Americana, toda vez que de la misma no se desprenden, *prima facie*, hechos que caractericen posibles violaciones de los derechos garantizados por dicho tratado o de alguno de los instrumentos respecto a los cuales tiene competencia.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibles la presente petición con fundamento en el artículo 47 de la Convención Americana.
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 13 días del mes de agosto de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.