

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 30
26 febrero 2023
Original: español

INFORME No. 28/23
PETICIÓN 1371-10
INFORME DE INADMISIBILIDAD

GONZALO DÍAZ GAVIRIA Y OTROS
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 26 de febrero de 2023.

Citar como: CIDH, Informe No. 28/23. Petición 1371-10. Inadmisibilidad. Gonzalo Díaz Gaviria y otros. Colombia. 26 de febrero de 2023.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Gonzalo Díaz Gaviria
Presunta víctima:	Gonzalo Díaz Gaviria y otros ¹
Estado denunciado:	Colombia ²
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 16 (libertad de asociación), 17 (protección a la familia), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ ; artículos II (igualdad ante la ley), VI (a la constitución y a la protección de la familia), XI (a la preservación de la salud), XVI (a la seguridad social), XVII (de reconocimiento de personalidad jurídica y de los derechos civiles), XVIII (de justicia), XXII (de asociación), XXIV (de petición) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁴

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁵

Presentación de la petición:	27 de agosto de 2010
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	30 de septiembre y 3 noviembre de 2010, 1 y 28 de septiembre de 2011, 26 de abril, 2 de octubre, 20, 23 y 27 de noviembre de 2012, 22 de marzo de 2013, 10 de marzo de 2017, 9 de abril de 2019, 6 de agosto de 2020, 13 de marzo, 16 de junio y 12 de julio de 2021
Notificación de la petición al Estado:	12 de noviembre de 2021
Primera respuesta del Estado:	22 de abril de 2022
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	2 junio 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 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:	No aplica
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	No
Presentación dentro de plazo:	No

¹ Las presuntas víctimas se encuentran individualizadas al final del presente documento.

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 En adelante “la Declaración Americana” o “la Declaración”.

⁵ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

Alegatos de la parte peticionaria

1. La parte peticionaria denuncia que las autoridades no respetaron la protección especial y reforzada que tenían las presuntas víctimas; y como resultado, tras la liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (en adelante, TELECOM), perdieron sus puestos de trabajo sin que les reconozcan sus derechos laborales y previsionales.

2. El peticionario narra que en 2003 el entonces gobierno, mediante la expedición del Decreto 1615, liquidó forzosamente a TELECOM y a las empresas locales asociadas, a efectos de dar paso a nueva empresa estatal denominada Colombia Telecomunicaciones S.A. En respuesta a ello, afirma que la Unión Sindical de Trabajadores de las Comunicaciones (en adelante, USTC) y la Asociación de Ingenieros y Profesionales de Telecom (en adelante, ASITEL) trataron de exigir diálogo y negociación para que las citadas empresas no fuesen liquidadas y/o, en su defecto, se trasladara a los trabajadores con especiales condiciones a la supuesta nueva institución. Sin embargo, arguye que sus pedidos fueron ineficaces.

3. Indica que, conforme a la legislación y a la jurisprudencia constitucional, las presuntas víctimas no podían ser retirados del servicio, toda vez que eran trabajadores y trabajadoras que tenían una protección social especial y reforzada; condición que adquirían las personas que: (a) estuvieran próximos a obtener el derecho de pensión; (b) tuviesen la condición de madres o padres cabeza de familia sin alternativa económica o presentaran incapacidades físicas permanentes; y (c) estuviesen amparados por el fuero sindical. Sin embargo, señala que TELECOM y el Patrimonio Autónomo de Remanentes (en adelante, PAR) –patrimonio autónomo destinado a pagar las deudas remanentes en materia laboral y pensional creado luego de la liquidación de la empresa– desconocieron los derechos de las presuntas víctimas y no respetaron su protección reforzada.

4. Con referencia al grupo (a) de trabajadores que estaban próximos a pensionarse, indica que no se respetaron los derechos al régimen pensional especial que tenían los trabajadores de TELECOM que se encontraban vinculados al 29 de diciembre de 1992, y que podían cumplir con los requisitos de tiempo de servicio y/o edad durante el lapso de siete años contados a partir del mes de marzo de 2003, de acuerdo con los regímenes especiales vigentes en la empresa. Asimismo, destaca que se debió permitir a los trabajadores que *“no fueron incluidos en el retén social, o que habiendo sido incluidos fueron retirados antes de febrero de 2006, ostenten dicha calidad para efectos de contabilizar la protección que les permita cumplir su expectativa de pensión”*.

5. Con referencia al grupo (b) de trabajadores que eran madres o padres cabeza de familia sin alternativa económica o que presentaran incapacidades físicas, sostiene que se ignoraron las normas de protección reforzada para la población más vulnerable –Ley 790 de 2002 y Decreto 190 de 2003–, y, por lo tanto, este grupo de personas se vio enfrentada a una mayor dificultad para encontrar un nuevo empleo. Por lo tanto, solicita que este grupo de personas sea reintegrado dentro de otras estructuras laborales del Estado, y que se sean beneficiarios de una indemnización adicional a la que se les canceló al momento del retiro.

6. Con referencia al grupo (c) de personas amparadas por el fuero sindical, indica que el gobierno generalizó la terminación de los contratos de trabajo a más de cuatrocientos trabajadores aforados, a pesar de que jueces laborales no emitieron un fallo al respecto. Así, señala que se vulneró el debido proceso porque el fuero sindical es una garantía de la cual gozan algunos trabajadores a efectos de evitar que sean despedidos, desmejorados en sus condiciones de trabajo o trasladados a otros establecimientos de la misma empresa sin una justa causa previamente calificada por un juez de trabajo, hecho que no se cumplió en el presente caso. Por lo tanto, solicita que sean reintegrados los trabajadores amparados con fuero sindical y no que fueron cobijados con procesos judiciales que llevaron al levantamiento del fuero sindical. Asimismo, requiere que se indemnice a USTC y ASITEL por los daños causados producto de la terminación unilateral de los contratos de trabajo de sus trabajadores afiliados y que causan indiscutible disminución en sus recursos económicos.

7. Adicionalmente, el peticionario alega que se violó el derecho adquirido a la salud integral de que tenían los trabajadores y pensionados de TELECOM, porque gozaban de un plan complementario de salud que era asumido por la empresa y por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones. Sin embargo, durante el proceso de liquidación se excluyó a los afectados del acceso a especialistas y a medicamentos para tratamientos ambulatorios, por lo cual se infringió el acuerdo firmado en la Convención Colectiva de Trabajo que aún se encontraba vigente.

8. Por último, señala de manera genérica, que las presuntas víctimas agotaron los recursos internos al presentar reclamaciones administrativas y demandas judiciales, algunas de las cuales no se habrían resuelto, y otras que han originado fallos contradictorios que evitarían la cristalización de los derechos vulnerados. No obstante, no brinda mayores detalles sobre la situación concreta de cada presunta víctima, limitándose a explicar algunos datos respecto de veintinueve de ellas.

Alegatos del Estado colombiano

9. Por su parte, el Estado explica que antes de la expedición del Decreto 1615 de 2003, ya se habían emitido los documentos CONPES No. 3145 de diciembre de 2001 y CONPES No. 3184 de julio de 2002, en los cuales se valoró el plan de ajuste de TELECOM; y se concluyó que la compañía representaba un riesgo para la prestación eficiente del servicio de telecomunicaciones a todos los habitantes del territorio y para el patrimonio de la Nación. Destaca que, entre las causales de la inviabilidad, se resaltó el régimen pensional propio que tenían los empleados junto a otros beneficios laborales que fueron otorgados a través de la convención colectiva de trabajo. Afirma que, con la liquidación, el PAR asumió algunas de las obligaciones y derechos, entre ellos la administración, enajenación y saneamiento de los activos.

10. Hecha esta precisión, señala que, según los peticionarios, los hechos que dan sustento a la petición se refieren a tres grupos de personas: a) los aspirantes al plan de pensión anticipada (PPA) ofertado por TELECOM; b) los beneficiados por el fuero sindical, por pertenecer a la USTC o a ASITEL; y c) las personas pertenecientes al retén social. El primer grupo se refiere a las personas a las que se les ofreció en marzo de 2003, un PPA, que consistía en entregar una mesada anticipada a trabajadores próximos a pensionarse a marzo de 2003, la cual tenía que pagarse hasta que algún ente del sistema de seguridad social les reconociera la pensión regular. No obstante, explica que para adquirir tal beneficio era indispensable cumplir con los siguientes requisitos: i) el trabajador debía estar cubierto por el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y, por ende, haber tenido, al 1 de abril de 1994, 35 años o más en el caso de las mujeres, 40 años o más para el caso de los hombres, o contar con 15 años o más años de servicio; y ii) haber estado estar vinculado a TELECOM el 29 de diciembre de 1992.

11. Indica que el segundo grupo de trabajadores hace referencia a los representantes sindicales desvinculados de TELECOM que tienen un fuero sindical, que es considerado como una garantía necesaria para el cumplimiento de su trabajo y que se mantiene durante los procesos de liquidación de entidades públicas. Por lo tanto, estas personas tienen el derecho de no ser despedidos sin justa causa, sin la previa calificación de un juez de trabajo. En atención a ello, afirma que se estableció una regulación especial para la liquidación de TELECOM que consagró las normas relacionadas con las garantías del fuero sindical, y, con base en esto, se dispuso que para la desvinculación del personal que gozaba de la garantía de fuero sindical, se debían adelantar los procesos de levantamiento y, por lo tanto, recién a partir de la ejecutoria de la sentencia que autorice el levantamiento del fuero contemplado en la ley o en los estatutos sociales, quedarán automáticamente suprimidos los cargos desempeñados por los trabajadores oficiales con fuero sindical.

12. Finalmente, señala que el tercer grupo se refiere a las personas que tenían una estabilidad laboral reforzada en virtud del artículo 12 de la Ley 790 de 2002, el cual establece que no pueden ser retirados del servicio: *“i) Las madres cabeza de familia sin alternativa económica; ii) las personas con limitación física, mental, visual o auditiva; y iii) los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo, de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres meses contados a partir de la promulgación de la presente ley”*. Al respecto, el Estado indica que el retén social no les garantiza a dichas personas una estabilidad reforzada más allá de la conclusión de un proceso de liquidación, como ocurrió en el presente caso.

13. Con base en las citadas consideraciones, como argumento preliminar, el Estado arguye que es necesario realizar una identificación concreta de las presuntas víctimas, toda vez que en los documentos presentados por el peticionario únicamente es posible vincular a veintinueve personas vinculadas al proceso de liquidación de TELECOM y que cuentan su número de identificación o con información que acredita su pertenencia a alguno de los tres grupos alegados. Por lo tanto, solicita a la CIDH que vele por la debida identificación y determinación de las víctimas porque se estaría poniendo en riesgo la seguridad jurídica del Estado.

14. En relación con las personas identificadas, considera que la petición resulta inadmisibles porque: (i) se presentan cargos que son manifiestamente infundados; y (ii) porque se configura la llamada “fórmula cuarta instancia internacional”. Frente a los cargos manifiestamente infundados sostiene que en el marco del artículo 47.c) de la Convención no se han mostrado hechos ni consideraciones que permitan sustentar preliminarmente una presunta violación al derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24 de la Convención). Resalta que a pesar de que el peticionario cuestiona algunas normas del ordenamiento interno, no demuestra que la norma contenga una regulación discriminatoria o que las autoridades la hayan aplicado de manera desigual respecto del resto de trabajadores de TELECOM.

15. Respecto a la configuración de la, llamada, “cuarta instancia”, Colombia señala que los trabajadores y pensionarios de TELECOM activaron en varias ocasiones la acción de tutela, lo que derivó en la sentencia SU-377/14 que consistió en una sentencia de unificación emitida por la Corte Constitucional con carácter *inter comunis*, por lo cual, las consideraciones jurídicas expuestas en ella se imparten hacia las personas que no son accionantes, pero que se encuentran en condiciones comunes a las de los afectados que formaron parte en el proceso. Por lo tanto, tal decisión abarcó las problemáticas que alegan los peticionarios ante el Sistema Interamericano, y fijó criterios y reglas para aquellos que en aquel momento no quedaron incluidos dentro de la sentencia. Si bien solo dos de las veintinueve presuntas víctimas identificadas por la parte peticionaria están reconocidas como partes dentro de la sentencia SU-377/14, el resto son beneficiarias por la *ratio decidendi* de la sentencia, cuyas órdenes se cumplieron al emitirse el Auto 111/19 que concluyó el trámite de seguimiento de la sentencia.

16. Asimismo, destaca que, previamente, un grupo de personas había presentado una acción de nulidad contra el Decreto 1615 de 2003, pero el 25 de agosto de 2005 el Consejo de Estado declaró infundado el reclamo, al considerar que el Gobierno Nacional tenía la facultad de decidir sobre la liquidación forzada de empresas de carácter estatal. Asimismo, informa que otro conjunto de accionantes también presentó una acción de nulidad contra los Decretos 1915 y 4781 de 2005, los cuales prorrogaron el proceso de liquidación de TELECOM. No obstante, el 22 de marzo el Consejo de Estado desestimó el recurso, sosteniendo que se pretendía revivir un debate que ya sido había zanjado en la sentencia que analizó el Decreto 1615 de 2003. En conclusión, afirma que las autoridades ya analizaron y decidieron sobre los reclamos que hoy elevan los peticionarios ante la Comisión.

VI. CUESTIÓN PRELIMINAR: SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PRESUNTAS VÍCTIMA

17. La Comisión observa que, si bien la parte peticionaria identifica como presuntas víctimas “a los ex trabajadores de TELECOM y sus empresas TELEASOCIADAS”, y brinda el nombre de 845 personas, solo aporta información concreta respecto de veintinueve de ellas. Así, en relación con el resto de las personas mencionadas, no aporta información sobre: i) las razones por las que contaban con una protección social especial y reforzada, y concretamente a cuál de los grupos beneficiarios pertenecerían; y ii) sobre los recursos internos que presentaron para cuestionar los hechos expuestos en la presente petición. Dada esta falta de documentación, la cual es atribuible a la parte peticionaria, la Comisión únicamente analizará la situación de los veintinueve trabajadores que cuentan con un mínimo de información.

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

18. Conforme a la información aportada por la parte peticionaria, las veintinueve presuntas víctimas habrían sido extrabajadores de TELECOM y beneficiarios de una protección especial, en razón a su pertenencia a uno de los grupos tutelados por el ordenamiento interno. No obstante, respecto al agotamiento

de los recursos internos, el peticionario no brinda información detallada sobre las vías internas que utilizó cada presunta víctima, ni tampoco argumenta que se configure una excepción al agotamiento de los recursos internos. Por el contrario, únicamente a partir de la información brindada por el Estado, la Comisión ha podido conocer que solo una de dichas personas fue accionante en la sentencia SU-377/14 emitida por la Corte Constitucional.

19. Asimismo, si bien la Comisión nota que la sentencia SU-377/14, emitida por la Corte Constitucional, tuvo como finalidad generar un *inter comunis*, y, por ende, extender las consideraciones jurídicas expuestas en ella hacia personas que no participaron como accionantes, como se verá a continuación, dicha decisión planteó razonamientos jurídicos de diversa índole en función de la situación procesal y material de cada uno de los accionantes, y, por ende, no brinda un parámetro uniforme que permita cobijar a todas las presuntas víctimas, sin contar con un mínimo de información sobre las características de sus casos. En consecuencia, respecto de tales veintiocho personas, la Comisión considera que no puede dar por acreditado el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

20. Finalmente, en relación con la señora María del Socorro Restrepo Gómez, la Comisión nota que si bien la Corte Constitucional resolvió sus casos por medio de la referida sentencia SU-377/14, tras analizar la situación concreta determinó que su acción de tutela era improcedente por no haber presentado la demanda en un tiempo razonable desde la ocurrencia de los hechos denunciados.

21. A este respecto, la Comisión recuerda que, como regla general, la parte peticionaria debe agotar previamente los recursos domésticos de conformidad con la legislación procesal interna, por lo que no se puede considerar debidamente cumplido tal requisito si las demandas interpuestas fueron declaradas improcedentes con fundamentos procesales razonables y no arbitrarios⁶. En el presente caso, la Comisión destaca que parte peticionaria no ha aportado pruebas o argumentos que permitan deducir que la citada decisión haya sido arbitraria o irrazonable. A partir de la información brindada, la CIDH concluye que hubo un agotamiento indebido de los recursos internos, por lo que no puede dar por acreditado el requisito de admisibilidad previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención respecto de estos alegatos.

22. La Comisión subraya que el análisis del requisito de agotamiento previo debe realizarse caso por caso, tomando en cuenta las características de este, y la relación entre la situación que se plantea ante la Comisión y la forma en la que se agotaron los recursos internos; es decir, a favor de quién, y sobre cuáles hechos y derechos. En tal sentido, si bien el Estado no cuestiona expresamente el agotamiento de los recursos internos, la CIDH no cuenta con un relato lo suficientemente claro ni tampoco con documentos que permitan establecer el cumplimiento de este requisito en la presente decisión sobre la admisibilidad de la petición.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibile 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 26 días del mes de febrero de 2023. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda Arosemena de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.

⁶ CIDH, Informe No. 90/03, Petición 0581/1999. Inadmisibilidad. Gustavo Trujillo González. Perú. 22 de octubre de 2003, párr. 32

LISTA DE PRESUNTAS VÍCTIMAS

1. María Socorro Restrepo Gómez
2. Maribel de Jesús Ospina
3. Aurelio Villamizar Vera
4. José María Villalobos Yépez
5. Gonzalo Díaz Gaviria
6. Mónica Vergara Ruíz
7. Jacinto Nicasio Vega Rivera
8. Omero León Clavijo
9. Fredy Cañón Pinilla
10. María Esther Duque
11. Jaime Aristizábal A
12. Rufino Pérez Zuluaga
13. Greiver Hernando Tabina
14. José Gustavo Triviño
15. William Romero Roncacio
16. Jacob Caicedo
17. Álvaro Molina Quiñones
18. Juan Pablo Sepúlveda
19. Carlos Tulio Medina Triana
20. Luz María Rivera de Lozano
21. Dina Lucia Miranda Álzate
22. Samuel Orozco
23. Roberto Gutiérrez Macías
24. Siervo de Jesús Leguizamón
25. Félix Arturo Campos
26. Martha Isabel Henao
27. Rafael Antonio Niño
28. Santiago Quintana Camargo
29. José Miguel Roberto Medina