

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 116  
20 septiembre 2018  
Original: español

## **INFORME No. 103/18**

### **PETICIÓN 703-07**

#### INFORME DE ADMISIBILIDAD

TRABAJADORES De SINTRAISA, SINTRAISAGEN Y  
SINTRACHIVOR  
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 20 de septiembre de 2018.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 103/18. Petición 703-07. Admisibilidad. Trabajadores de SINTRAISA, SINTRAISAGEN y SINTRACHIVOR. Colombia. 20 de septiembre de 2018.



## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Jaime Aristizábal Tobón, Oscar Alveiro Vallejo Giraldo, José Vicente López Acero, Liliana María Uribe Tirado, Manuel Antonio Muñoz Uribe, Ana Isabel Aguilar Rendón y Flor Ángela Cadavid Bedoya
<b>Presunta víctima:</b>	Trabajadores de SINTRAISA, SINTRAISAGEN y SINTRACHIVOR
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia <sup>1</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 16 (libertad de asociación) y 25 (garantías judiciales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); artículos 8 (derechos sindicales) y 9 (seguridad social) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>3</sup> ; y artículo XXII (asociación) de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre <sup>4</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>5</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	4 de junio de 2007
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	17 de noviembre de 2011
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	2 de abril de 2012
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	2 de octubre de 2012
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	9 de noviembre de 2012; 1 de marzo de 2013; 7 de abril y 5 de diciembre de 2016 y 18 de abril de 2017
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	22 de diciembre de 2012 y 11 de febrero de 2014

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (instrumento de ratificación depositado el 31 de julio de 1973) y Protocolo de San Salvador (instrumento de ratificación depositado el 23 de diciembre de 1997)

## IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
--	----

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Luis Ernesto Vargas Silva, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

<sup>2</sup> En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>3</sup> En adelante "Protocolo de San Salvador".

<sup>4</sup> En adelante "la Declaración Americana" o "la Declaración".

<sup>5</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 16 (libertad de asociación), 24 (igualdad ante la ley), 25 (garantías judiciales) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); y artículo 8 (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, el 21 de marzo de 2007
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, el 4 de junio de 2007

## V. HECHOS ALEGADOS

1. La petición bajo análisis se presenta en representación de los trabajadores que conforman el Sindicato Nacional de Trabajadores de Interconexión Eléctrica S.A. (en adelante “SINTRAIISA”), el Sindicato Nacional de Trabajadores de ISAGEN S.A. (en adelante “SINTRAISAGEN”) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de CHIVOR S.A. (en adelante “SINTRACHIVOR”), empresas de naturaleza mixta dedicadas principalmente a la generación de energía, por la alegada responsabilidad internacional del Estado colombiano al sancionar un acto legislativo que modificó la Constitución colombiana, el cual habría afectado el derecho de libre asociación sindical, restringiendo las posibilidades de negociación de las convenciones colectivas en materia de seguridad social. Alegan que esto redundó en un retroceso de derechos fundamentales adquiridos en materia laboral en Colombia.

2. Los peticionarios alegan que el Estado colombiano intentó cercenar los alcances de los derechos humanos consagrados en su Constitución a través de la propuesta de referendo - Ley 796 de 2003 - que proponía abolir la negociación colectiva de las pensiones de los trabajadores y los regímenes especiales de seguridad social, salvo el del Presidente de la República y de las Fuerzas Armadas. Dicho referéndum fue votado y denegado por el pueblo colombiano. Ante dicha negativa, el gobierno emitió el Acto Legislativo 001/2005 con la finalidad de modificar el artículo 48 de la Constitución, el cual establece el derecho irrenunciable a la seguridad social. Con esta reforma, se incorporó la prohibición de realizar negociaciones colectivas respecto de esa materia. La parte peticionaria aduce que sus sindicatos poseían cláusulas convencionales previas relativas a pensiones de jubilación, las cuales fueron afectadas por este acto mediante el cual se dispuso que todas las contrataciones colectivas sobre pensiones perderían vigencia a partir del 31 de julio de 2010, salvo el régimen especial del Presidente y de las Fuerzas Armadas, estableciendo como límite del Sistema General de Pensiones condiciones pensionales menos beneficiosas que las vigentes en las convenciones colectivas de los sindicatos que representan. Al respecto, señalan que el tope en materia de seguridad social establecido por el Sistema General de Pensiones es menor al que se encontraba vigente en virtud de dichas convenciones colectivas.

3. El 6 de octubre de 2006 los peticionarios interpusieron acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional contra el Acto Legislativo 001/2005 por ser lesivo de los derechos fundamentales de los trabajadores que representan. En dicha acción alegaron que las disposiciones del acto legislativo contradecían la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad colombiano, y que el Congreso estaba sustituyendo la Constitución con dicho acto legislativo, excediéndose de sus competencias. La Corte Constitucional, en sentencia C-472 del 14 de junio de 2006, se declaró inhibida para pronunciarse por falta de competencia debido a que la demanda no indicaba cómo la inclusión de dichas disposiciones sustituiría la Constitución.

4. Los peticionarios destacan el salvamento del voto del magistrado Jaime Araujo Rentarías, quien se proclamó por la inexequibilidad del Acto Legislativo 001/2005, por considerar (i) que si la norma demandada fuese ajustada a la Constitución no contradiría los Convenios Internacionales de la OIT; (ii) que el acto legislativo reprodujo el artículo 1 de la ley 796 de 2003 que convocó a un referendo, lo cual significa que el poder constituido del Congreso aprobó lo que el pueblo había denegado; y (iii) que la exposición de motivos de dicho acto señalaba como objetivo “asegurar que el sistema pensional colombiano sea equitativo

para todos los colombianos”, lo cual contravino en el mismo acto con el mantenimiento de regímenes especiales para las Fuerzas Armadas y para el Presidente de la República, acorde con su inciso 7.

5. Dicha demanda fue seguida por acciones de inconstitucionalidad de otros ciudadanos, de las cuales la Corte Constitucional se expidió en sentencias C- 337 del 3 de mayo de 2006; C - 740 del 30 de agosto de 2006; C - 986 del 29 de noviembre de 2006; C - 178 de 2007; C - 180 de 2007 y C - 216 del 21 de marzo de 2007, declarándose inhibida. Denuncian que la denegatoria de la Corte Constitucional en conocer las acciones presentadas por los peticionarios y por otros ciudadanos, hizo imposible la resolución del conflicto en sede interna, debiendo acudir a la sede internacional por la denegatoria de justicia por parte del Estado colombiano. Por otra parte, los peticionarios alegan que el 5 de noviembre de 2010 el sindicato SINTRAISA solicitó una reunión a la empresa Interconexión Eléctrica S.A. (en adelante “ISA S.A.”) con la finalidad de formar una mesa de discusión sobre el alcance del Acto Legislativo 001/2005 en materia pensional, la cual fue negada por el Director de Gestor Talento Humano el 26 de noviembre de 2010.

6. En cuanto a la duplicidad de procedimientos alegada por el Estado, los peticionarios manifiestan haber presentado una queja ante la Organización Internacional de Trabajo (OIT) bajo el número 2434, la cual no se sustenta en la misma base legal que la petición presentada ante la CIDH y que lo que intentan obtener con la misma es una recomendación para que sea cumplida de buena fe por el Estado, no interfiriendo de esta manera con la competencia de la Comisión.

7. Por su parte, el Estado aduce que la seguridad social en Colombia es un servicio público que el Estado garantiza por mandato de la Constitución y no solo un derecho prestacional sustentado en los recursos de la relación entre empleado y empleador. En relación con el derecho de asociación, manifiesta que el Acto Legislativo 001/2005 no afecta, prohíbe o limita dicho derecho, sino que únicamente dispone determinadas limitaciones a las condiciones pensionales de los sindicatos, regulando los términos generales en que se tendrá derecho a la pensión con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Considera que dichas restricciones al goce de los derechos fueron estipuladas en razón del interés general, en concordancia con el artículo 30 de la Convención Americana.

8. En cuanto al requisito de agotamiento, el Estado señala que en el presente caso los recursos idóneos eran la acción de inconstitucionalidad - la cual los peticionarios intentaron en sede interna, pero no fundamentaron debidamente - y la acción de tutela, que fue interpuesta por otros sindicatos con las mismas pretensiones. Alega que la misma será resuelta por la Corte Constitucional como Sentencia de Unificación, lo cual, acorde a la jurisprudencia colombiana, tendrá efectos para todos aquellos que se encuentren en igual situación jurídica.

9. En relación con las acciones de inconstitucionalidad, el Estado señala que la Corte Constitucional ha admitido la revisión de un acto legislativo cuando signifique una sustitución de la Constitución dado el criterio jurisprudencial por el cual el Congreso, como constituyente derivado, no puede derogar o sustituir la Constitución de la cual deriva su competencia. Sin embargo, señala que en la acción presentada por los peticionarios, éstos no sustentaron el motivo por el cual el Acto Legislativo 001/2005 configuraba una sustitución a la Constitución, cuestión que debe fundamentarse de manera clara, concreta, específica y con argumentos suficientes para que la demanda sea procedente. Alega que los peticionarios se limitaron a manifestar un desacuerdo con el contenido de la reforma. Resalta que, de acuerdo al artículo 241 de la Constitución, la Corte no puede revisar la constitucionalidad de un acto legislativo por su contenido material sino que solamente puede conocer la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación.

10. Por lo expuesto, señala el Estado que no puede configurarse un agotamiento de los recursos internos ya que los peticionarios no agotaron debidamente la acción de inconstitucionalidad antes de acudir a la CIDH. Por lo tanto, manifiesta que la presente petición no cumple con el requisito del artículo 46 de la Convención Americana.

11. Finalmente, el Estado señala que la parte peticionaria presentó la misma queja ante la Organización Internacional del Trabajo, registrada bajo el número 2434, y que, acorde a lo dispuesto en el

artículo 47.d de la Convención Americana, la presente petición debe declararse inadmisibles por duplicidad de procedimientos en instancia internacional, al haber identidad de partes, hechos y pretensiones. Por último, alega que la Comisión no es competente para entender en cuanto a presuntas violaciones del artículo 9 del Protocolo de San Salvador, por disposición de su artículo 19.6.

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

12. De acuerdo a la información disponible, los peticionarios interpusieron una acción de inconstitucionalidad el 6 de octubre de 2006 ante la Sala Plena de la Corte Constitucional para que declare inexecutable el Acto Legislativo 001/2005 que modificó la Constitución colombiana, prohibiendo la negociación sobre el régimen de pensiones en los convenios colectivos de trabajo. La Corte Constitucional se expidió sobre dicha acción el 14 de junio de 2006, declarándose inhibida para pronunciarse por falta de competencia. En el mismo sentido decidió en otras seis acciones de inconstitucionalidad presentadas contemporáneamente sobre el mismo acto legislativo. La última sentencia, correspondiente a la causa 216 de 2007, fue dictada por la Corte Constitucional el 21 de marzo de 2007, declarándose nuevamente inhibida.

13. Con base en dicha información y en que no existe controversia entre las partes respecto a que la acción de inconstitucionalidad es un recurso idóneo, la Comisión Interamericana observa que la sentencia de la Corte Constitucional del 21 de marzo de 2007 ha agotado los recursos internos, por lo que la petición es admisible en virtud del artículo 46.1.a de la Convención Americana. Respecto del alegato del Estado de agotamiento indebido por falta de fundamentación suficiente en la acción de inconstitucionalidad presentada por los peticionarios, de la documentación proporcionada se desprende que los peticionarios alegaron a nivel interno que las disposiciones del acto legislativo contradecían la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad colombiano, y que el Congreso estaba sustituyendo la Constitución, excediéndose de sus competencias. Corresponderá por lo tanto a la CIDH analizar en etapa de fondo si dicha fundamentación era suficiente para que la Corte Constitucional conociera el fondo del asunto.

14. En cuanto al requisito convencional del plazo de presentación, la Comisión observa que la petición fue presentada el 4 de junio de 2007, y los recursos internos agotados definitivamente el 21 de marzo de 2007, por lo tanto la presente petición cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.b de la Convención Americana. El Estado por su parte no presentó alegatos con respecto al plazo de presentación.

## **VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS**

15. La Comisión Interamericana observa que los hechos denunciados por la parte peticionaria, consistentes en la modificación de la Constitución a través del Acto Legislativo 001/2005, prohibiendo a los sindicatos la negociación colectiva en materia de seguridad social y manteniendo dos regímenes especiales de pensiones, de ser probados, podrían constituir *prima facie* violaciones a los derechos consagrados en los artículos 8 (garantías judiciales), 16 (libertad de asociación), 24 (igualdad ante la ley), 25 (garantías judiciales) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) y artículo 8 (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador, en perjuicio de los trabajadores pertenecientes a los sindicatos SINTRAISA, SINTRAISAGEN y SINTRACHIVOR.

16. En cuanto a los alegatos sobre violaciones al artículo 9 (derecho a la seguridad social) del Protocolo de San Salvador, la CIDH nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8(a) y 13. Respecto a los demás artículos, de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, la Comisión los puede tomar en cuenta para interpretar y aplicar la Convención y otros instrumentos aplicables.

17. Con respecto a la alegación de la violación del artículo XXII (derecho de asociación) de la Declaración Americana, la CIDH ha establecido previamente que una vez que la Convención entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento, y no la Declaración, el que pasa a ser la fuente específica del

derecho que aplicará la Comisión Interamericana, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos. En la presente petición la Comisión ha analizado los derechos de la Declaración Americana invocados por el peticionario a la luz de la Convención Americana.

18. Por último, respecto del alegato del Estado sobre *litis pendencia* internacional con fundamento en la existencia de un proceso ante la OIT, la Comisión observa que entre ambas denuncias no existe identidad de objeto y recuerda además que las posibilidades de “arreglo internacional”, referidas por el artículo 46.1.c de la Convención, que ofrece el procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical no son equivalentes a las que brinda el Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>6</sup>. Por las razones expuestas, la Comisión considera que no es procedente la excepción alegada por el Estado.

## VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 16, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1; y artículo 8 del Protocolo de San Salvador; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; 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 20 días del mes de septiembre de 2018. (Firmado): Margarete May Macaulay, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Francisco José Eguiguren Praeli, Joel Hernández García, Antonia Urrejola, y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

<sup>6</sup> CIDH. Informe No. 41/16. Petición 142-04. Admisibilidad. José Tomás Tenorio Morales y Otros (Sindicato de Profesionales de la Educación Superior “Ervin Abarca Jiménez” de la Universidad Nacional de Ingeniería). Nicaragua, párr. 53.