

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 99
29 abril 2021
Original: español

INFORME No. 94/21
PETICIÓN 2175-13
INFORME DE INADMISIBILIDAD

MARÍA DEL ROSARIO GONZÁLEZ MUÑOZ
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 29 de abril de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 94/21. Petición 2175-13. Inadmisibilidad. María del Rosario González Muñoz. Colombia. 29 de abril de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Jesús María Lemos Bustamante
Presunta víctima:	María del Rosario González Muñoz
Estado denunciado:	Colombia
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ , en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); y Artículos XIV (derecho al trabajo y a una justa retribución), XVI (derecho a la seguridad social) y XVIII (derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	19 de diciembre de 2013
Notificación de la petición al Estado:	25 de mayo de 2016
Primera respuesta del Estado:	13 de noviembre de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	17 de febrero de 2018 y 10 de mayo de 2019
Observaciones adicionales del Estado:	31 de agosto de 2018

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:	Ninguno
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, aplica la excepción del artículo 46.2.a) de la Convención Americana, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria solicita a la CIDH que declare a Colombia internacionalmente responsable por la violación de los derechos humanos de la señora María del Rosario González Muñoz, en virtud de la adopción de una sentencia de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional que, al haber impuesto un tope máximo a las pensiones más altas del sector público, supuestamente podría implicar una

¹ En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

posible reducción o reliquidación del monto de su propia mesada pensional, la cual aún no había empezado a recibir al momento de presentar la petición ante la Comisión.

2. La presunta víctima se desempeñaba como Magistrada de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia a la fecha de presentación de la petición, y preveía que, a la terminación de su período en el cargo, iba a poder acceder a la pensión de jubilación. Dicha pensión ya le había sido reconocida con anterioridad y su disfrute efectivo estaba suspenso, sujeto a la terminación de su servicio como funcionaria judicial. Sus mesadas se encontrarían dentro del rango más alto de las pensiones del sector público colombiano, significativamente por encima del nivel de 25 salarios mínimos mensuales.

3. Según explica la parte peticionaria, *“la denuncia contra el Estado colombiano se fundamenta en que el mismo violó sus derechos humanos por cuanto la Corte Constitucional de Colombia profirió la sentencia C-258 de 2013, en la cual ordenó la disminución de su respectiva pensión de jubilación o de vejez a la cantidad de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLMV), o sea, a precios actuales, a la suma de \$14.737.500 pesos colombianos, (...) y si bien esta decisión no ha tenido aún efecto respecto de ella por cuanto continúa laborando, lo tendrá una vez se retire del servicio, dado el carácter perentorio de la orden contenida en la aludida sentencia judicial y la forma como la misma ha sido entendida por la entidad pagadora, la UGPP”*. En efecto, la CIDH observa que en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, al resolver sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 4 de 1992 y sus normas reglamentarias, se estableció un tope máximo para las mesadas pensionales del sector público, que resultaba significativamente inferior a aquél del que podría haber disfrutado la presunta víctima de acceder a una mesada pensional bajo el régimen pensional aplicable con anterioridad al fallo.

4. Contra la sentencia C-258/13 la parte peticionaria plantea los siguientes reparos: (i) no se respetó el debido proceso, ni se citó o escuchó a la presunta víctima antes de haber proferido órdenes en contra suya, ni se le otorgó la posibilidad de que se realizara un procedimiento administrativo individual antes de proceder a la reliquidación y reducción de sus mesadas en cumplimiento directo de las órdenes de la Corte; (ii) se desconoció el principio constitucional de no regresividad en materia laboral y de seguridad social, así como la disposición constitucional colombiana que prohíbe reducir o congelar los valores de las mesadas pensionales reconocidas de conformidad con la ley; (iii) la Corte Constitucional contrarió su propia jurisprudencia, por distintas inconsistencias que señala la parte peticionaria entre este fallo y sentencias anteriores sobre el tema pensional en Colombia y sobre las normas legales materia de examen, con respecto a las cuales alega que la Corte carecía de competencia para decidir y además ya se había pronunciado, motivo éste último por el cual también se afirma que desconoció el principio de la cosa juzgada constitucional; (iv) la Corte desconoció el derecho a la propiedad y los derechos adquiridos de la presunta víctima, al reducir el monto de su pensión aduciendo la aplicación retroactiva de un tope impuesto en la sentencia, pese a que la señora González ya había recibido con anterioridad el reconocimiento de su pensión de conformidad con la normatividad vigente, pensión que considera constituía un derecho adquirido incorporado a su patrimonio desde la fecha de su causación y reconocimiento; (v) la Corte omitió realizar un análisis macroeconómico suficiente en su fallo; (vi) la Corte actuó sin competencia para regular el tema pensional y olvidó que ni siquiera el Legislador tenía competencia para ello, *“porque ya el Congreso de la República, obrando como constituyente, había tomado la decisión de eliminar los regímenes especiales pero sin afectar los derechos adquiridos, y había señalado la fecha desde la cual empezarían a regir los topes para las pensiones”*; de igual manera, la Corte excedió el ámbito de su propia competencia al pronunciarse sobre normas que consagraban regímenes pensionales especiales que no habían sido expresamente demandadas; (vii) la Corte violó el principio de no retroactividad, puesto que no se podría afectar el derecho pensional de la peticionaria mediante *“una ley nueva”*; (viii) la Corte usurpó las competencias constitucionales del Consejo de Estado, *“y al hacerlo impidió que los pensionados pudieran defenderse, pues ello es posible ante la jurisdicción contenciosa pero no ante la constitucional, contra cuyos errores no existen recursos idóneos y eficaces en el derecho colombiano”*; y (ix) la Corte desconoció la legislación colombiana que establece un procedimiento para revocar los actos administrativos que reconocen derechos pensionales (Ley 797 de 2003).

5. Sobre el agotamiento de los recursos internos, la parte peticionaria alega que *“no existe un medio eficaz para proteger sus derechos fundamentales de la agresión producida por la Corte Constitucional porque este organismo ha insistido reiterativamente en que no existen recursos ni tutela contra sus providencias”*.

6. El Estado, en su contestación, realiza algunas precisiones sobre el marco fáctico de la petición, para luego solicitar a la CIDH que la declare inadmisibles por cuanto se está solicitando a la Comisión que actúe como tribunal de alzada internacional con respecto al régimen pensional en Colombia, y por ausencia de caracterización de posibles violaciones de la Convención Americana.

7. En primer lugar, el Estado precisa en detalle cuál es la situación pensional de la presunta víctima para la fecha de su escrito de contestación. De la información provista por el Estado, la CIDH resalta que la señora González Muñoz empezó a recibir su pensión a partir del mes de junio de 2015 tras su retiro definitivo del servicio público, y que recibe en la actualidad, incluso después de la adopción del fallo de la Corte Constitucional y de las reliquidaciones a las que hubo lugar, una pensión de alto valor monetario, cuyo monto -ColP\$. 16'108.750 para noviembre de 2017³- se ubica dentro del rango máximo de valor permitido por la Corte Constitucional en el país, resultando así beneficiaria de mesadas pensionales de la mayor cuantía jurídicamente permitida para las pensiones del sector público colombiano.

8. El Estado procede a continuación a reseñar en detalle el contenido de la sentencia C-258/13, y a explicar que ésta hizo referencia inicialmente al régimen pensional consagrado en la Ley 4 de 1992, pero que posteriormente mediante sentencia SU-230 de 2015 de la propia Corte Constitucional se hizo extensivo el razonamiento y alcances de dicho fallo a todos los regímenes de transición pensional del sector público colombiano. También explica que en cumplimiento de la sentencia C-258/13 se realizó un ajuste subsiguiente de las pensiones de numerosos exfuncionarios públicos colombianos, para imponerles el tope de 25 salarios mínimos mensuales establecido en la sentencia de la Corte Constitucional a partir del mes de julio de 2013.

9. Realizada la anterior explicación en términos minuciosos y extensos, el Estado procede a solicitar que la CIDH declare que la petición es inadmisibles por haberse recurrido a la Comisión en tanto tribunal de alzada internacional:

la pretensión del peticionario al acudir al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIPDH), es que la H. Comisión actúe como tribunal de instancia o alzada, desconociendo la decisión proferida con la observancia de todas las garantías legales por la Corte Constitucional Colombiana, y entrando a revisar las actuaciones adelantadas en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, principalmente las bases fácticas y jurídicas que fundamentaron la expedición de la Sentencia de Constitucionalidad C-258 de 2013.

10. Para el Estado, dado que este fallo fue adoptado con pleno respeto por las garantías del debido proceso y demás estándares internacionales, goza de presunción de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, y está amparado por el efecto de cosa juzgada constitucional. Colombia también alega que el contenido del fallo de la Corte Constitucional se encuentra acorde con los parámetros fijados en la jurisprudencia del Sistema Interamericano sobre el derecho a la pensión, y desarrolla este punto sustantivo en un significativo nivel de detalle, con base en distintos pronunciamientos tanto de la CIDH como de la Corte Interamericana sobre el asunto de fondo planteado en la petición. En forma conexa, el Estado explica varios temas atinentes al derecho constitucional colombiano –incluyendo la cláusula del Estado Social de Derecho, los principios que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y el derecho a la seguridad social en la Constitución colombiana, y el status de los derechos adquiridos–, que resultarían relevantes para el estudio de fondo de la petición. El Estado insiste en que los distintos cargos de inconventionalidad planteados por la parte peticionaria ya fueron resueltos en sede doméstica, puesto que también fueron formulados y decididos en desarrollo del proceso de constitucionalidad que dio lugar a la adopción de la sentencia C-258/13: *“Lo anterior, permitirá demostrar que las alegaciones de los peticionarios en el caso sub examine, coinciden con el problema jurídico analizado y revisado por la jurisdicción nacional, mediante providencias debidamente motivadas y ejecutoriadas. En el marco de dicha providencia, ya fueron descartadas, de manera sustentada, las alegaciones de los representantes de la presunta víctima”*.

11. Adicionalmente, el Estado demuestra que el razonamiento de la Corte Constitucional se fundamentó, entre otras, en decisiones de fondo de la CIDH en casos similares. De allí concluye el Estado que la

³ Equivalente a US\$. 5,458, teniendo en cuenta la tasa de cambio promedio de 2017 (ColP\$2,951 por US\$1.00)

sentencia C-258-13 no se encuentra dentro de la órbita de competencia de la CIDH, en la medida en que “*fue emitida por la Corte Constitucional colombiana en la esfera de sus competencias, conforme al derecho vigente, de manera motivada y respetuosa de los preceptos del debido proceso legal*”. Por estas razones, alega que si la CIDH entra a pronunciarse sobre dicho fallo, estaría actuando como un tribunal de alzada con respecto a una decisión que no se encuentra incurso en ninguno de los supuestos habilitantes de su competencia.

12. En estrecha relación con lo anterior, el Estado alega que la petición no caracteriza potenciales violaciones de la Convención Americana. Esta solicitud la fundamenta en razones de fondo, relativas a (i) la ausencia de violación del derecho a la propiedad privada –en conexión con la noción de derechos adquiridos en el ámbito de las mesadas pensionales y no retroactividad en la aplicación de la ley y la jurisprudencia–, (ii) el respeto por las garantías del debido proceso en casos de fallos de constitucionalidad que afecten derechos pensionales, y (iii) la no incursión en una regresión en materia del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

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

13. La petición dirige sus reclamos contra una sentencia de constitucionalidad adoptada por la Corte Constitucional de Colombia. Es claro, como lo afirman ambas partes, que contra los fallos proferidos en ejercicio del control de constitucionalidad previsto en el Artículo 241 de la Constitución Política colombiana no proceden recursos ordinarios, pues se trata de decisiones definitivas, adoptadas con alcance *erga omnes*, por el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional colombiana, que están amparadas por el efecto de cosa juzgada constitucional. Más aún, las causales de nulidad de los fallos de constitucionalidad de la Corte Constitucional colombiana son de naturaleza extremadamente restrictiva y procedencia excepcional, y en cualquier caso la presunta víctima no ejerció dicho recurso extraordinario de nulidad. Por estas razones, es aplicable en este caso la excepción al deber de agotamiento de los recursos internos establecida en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana, pues no existen en el ordenamiento interno recursos idóneos para controvertir la decisión que se alega violó los derechos humanos.

14. La sentencia fue adoptada por la Corte el 7 de mayo de 2013, y notificada el 18 de junio de 2013. Teniendo en cuenta la complejidad y extensión de este pronunciamiento, y dado que la petición fue recibida en la Secretaría Ejecutiva de la CIDH el 19 de diciembre de 2013, la Comisión considera que ésta fue presentada dentro de un término razonable, a la luz de lo dispuesto en el Artículo 32.2 del Reglamento.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

15. La Comisión Interamericana ha adoptado una postura uniforme y consistente, en el sentido de que sí es competente para declarar admisible una petición y decidir sobre su materia fondo en los casos relacionados con procesos internos que puedan violar los derechos amparados por la Convención Americana. *Contrario sensu*, cuando una petición se dirige contra el contenido, la valoración probatoria o el razonamiento judicial plasmados en una sentencia en firme, adoptada con respeto por el debido proceso y las demás garantías plasmadas en la Convención, la CIDH no está llamada a efectuar un nuevo examen de lo resuelto a nivel doméstico por los jueces nacionales⁴.

16. En el caso bajo examen, la parte peticionaria solicita a la CIDH que revise el contenido de una sentencia de constitucionalidad adoptada por el máximo tribunal de Colombia, contravirtiendo tanto el razonamiento judicial allí expuesto, como la fundamentación probatoria del fallo, y su soporte jurídico en la Constitución Política y la ley colombiana, y en los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Sus reclamos se dirigen contra el sentido mismo de esta providencia judicial, y buscan que se haga una nueva valoración de las pruebas que se recaudaron en el curso del proceso, así como un examen crítico de su contenido y suficiencia. Esta pretensión de que se efectúe una nueva revisión de lo resuelto por la Corte

⁴ CIDH, Informe No. 122/19. Petición 1442-09. Admisibilidad. Luis Fernando Hernández Carvajal y otros. Colombia. 14 de julio de 2019; Informe No. 116/19. Petición 1780-10. Admisibilidad. Carlos Fernando Ballivián Jiménez. Argentina. 3 de julio de 2019, párr. 16; Informe No. 111/19. Petición 335-08. Admisibilidad. Marcelo Gerardo Pereyra. Argentina. 7 de junio de 2019, párr. 13.

Constitucional, sin que se evidencien *prima facie* posibles violaciones a la Convención Americana, resulta inadmisibile.

20. En estrecha relación con lo anterior, la Comisión Interamericana considera que los hechos denunciados no caracterizan *prima facie* posibles violaciones de la Convención Americana, que sustenten el hecho de que la CIDH se pronuncie respecto de la sentencia C-258/13 de la Corte Constitucional. A esta conclusión se ha llegado luego de considerar en detalle los argumentos de la parte peticionaria reseñados en el párrafo 4 del presente informe, por las siguientes razones específicas:

(i) La CIDH observa que en la sentencia C-258/13 la Corte *no* se pronunció sobre casos concretos y particulares, como afirma el peticionario, sino que resolvió en términos generales e impersonales sobre distintas categorías de las llamadas “megapensiones”, sin entrar a valorar la situación específica de la señora González Muñoz, limitándose a ordenar a las autoridades administrativas domésticas y a las administradoras de regímenes pensionales que efectuaran un recálculo posterior de las mesadas que rebasaran un determinado monto, de conformidad con ciertas reglas trazadas, de manera igualmente general e impersonal, por la propia Corte en su sentencia. Esta conclusión la deriva la Comisión de una cuidadosa lectura del contenido mismo del fallo que se controvierte en la petición, que es de naturaleza pública y ha sido aportado al expediente por las partes.

Como consecuencia directa de lo anterior, la CIDH también considera que no se ha demostrado que se haya vulnerado el derecho de audiencia o de defensa de la presunta víctima, ya que su caso particular y concreto no fue materia de una decisión por la Corte Constitucional en la sentencia C-258/13. Sin perjuicio de lo anterior, para la Comisión es claro que previo a la adopción de este fallo, la Corte siguió con apego a la ley el procedimiento establecido para los juicios de constitucionalidad que ante ella se surten (regulado en el Decreto 2067 de 1991), procedimiento que contempla una fase de intervención por parte de autoridades y ciudadanos, en el curso de la cual numerosas entidades públicas y privadas colombianas efectivamente intervinieron ante la Corte y expresaron sus posturas con respecto al tema de las “megapensiones” del sector oficial; dichas intervenciones fueron claramente resumidas y abordadas expresamente por la Corte en la sentencia que se controvierte. Adicionalmente, tal como lo señala el Estado, la presunta víctima no intervino durante esta fase procesal ante la Corte Constitucional, aunque tuvo la posibilidad de hacerlo.

(ii) Dado que la Corte no se pronunció en su fallo sobre la situación particular y concreta de la señora María del Rosario González, tampoco se ha demostrado en la petición que el tribunal hubiese afectado sus derechos pensionales adquiridos o su derecho a la propiedad privada. Por el contrario, se observa *prima facie* que la presunta víctima no vio su mesada pensional alterada directamente por el fallo de la Corte Constitucional: el recálculo de sus mesadas se realizó en virtud de decisiones posteriores adoptadas por la entidad pagadora para cumplir con las órdenes generales e impersonales impartidas por el máximo tribunal constitucional, y se materializó al momento de desvinculación definitiva de la señora González de la función pública activa, en el mes de junio de 2015. Al no haberse demostrado en forma siquiera preliminar en la petición que la Corte Constitucional con la sentencia C-258/13 haya variado o afectado directamente la pensión de la presunta víctima, no habrán de admitirse los argumentos sobre la afectación del derecho a la propiedad, del derecho a la pensión, o de los derechos adquiridos en virtud de una supuesta proyección retroactiva del fallo judicial en cuestión, ni aquellos atinentes a la afectación del plan de vida o del derecho a la seguridad social de la señora González, como tampoco el reclamo sobre una aludida regresión en el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales.

(iii) La parte peticionaria plantea algunos alegatos alusivos a la inconsistencia de la sentencia C-258/13 con la jurisprudencia previa de la Corte Constitucional, así como a un supuesto exceso en la actuación de dicho tribunal que habría excedido los márgenes propios de su competencia a la luz de las normas domésticas aplicables. Sin embargo, estos alegatos se fundamentan exclusivamente en el derecho constitucional colombiano, y no hacen alusión alguna a los preceptos de la Convención Americana o a la jurisprudencia previa del SIDH para demostrar su posible quebrantamiento o vulneración. Ello lleva a la CIDH a concluir que no se han caracterizado en la petición violaciones de los derechos consagrados en dicho tratado internacional por este concepto; y no es la CIDH el órgano llamado a resolver asuntos de derecho constitucional doméstico, atinentes en forma exclusiva a la órbita soberana de decisión del Estado colombiano.

21. Luego de analizar la información aportada por las partes, por las razones que se acaban de exponer, la Comisión concluye que los alegatos de la peticionaria no contienen elementos que *prima facie* caractericen posibles violaciones de la Convención Americana en los términos del artículo 47.b) de ese tratado.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibile la petición bajo estudio.
2. Notificar a las partes la presente decisión; 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 29 días del mes de abril de 2021.
(Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.