

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 158  
16 septiembre 2024  
Original: español

**INFORME No. 150/24**  
**PETICIÓN 1602-14**  
INFORME DE INADMISIBILIDAD

AMPARO RAMÍREZ OSPINA Y OTROS  
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 16 de septiembre de 2024.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 150/24. Petición 1602-14. Inadmisibilidad. Amparo Ramírez Ospina y otros. Colombia. 16 de septiembre de 2024.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Oscar Gerardo Torres Trujillo
<b>Presunta víctima:</b>	Amparo Ramírez Ospina y otros <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia <sup>2</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>3</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	21 de noviembre de 2014
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	9 de junio de 2015, 24 de mayo de 2017 y 27 de noviembre de 2016
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	7 de abril de 2022
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	3 de agosto de 2022
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	10 de febrero de 2023 y 28 de febrero de 2023
<b>Advertencia sobre posible archivo:</b>	8 de julio de 2020
<b>Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:</b>	5 de agosto de 2020

## 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, la Convención Americana (depósito de instrumento 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

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Ninguno
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	No, en los términos de la sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	No, en los términos de la sección VI

<sup>1</sup> Amparo Victoria Manzano, Ana Mercedes Céspedes Tamayo, Armando Gordillo López, Bayardo Hely Usuga David, Benito Saucedo Rios, Bertha Blanco de Rodríguez, Blanca Lilia Morales Rios, Fredy Trujillo Otalvaro, Gladys de la Roche Mendoza, Gladys Velasco Cuellar, Gloria Granada López, José Efraín Macana Forero, José Guillermo Nieto Pava, José Jesús Realpe Ortega, Julio César Guzman Ramírez, Julio Cesar Sandoval Patiño, Ligia Piedad Benavides Moran, Luis Eduardo Ossa, Maria Oidaliz Mendez de Paez, María Olga Arenas De Gaviria, María Orfidia Arboleda Olarte, Norberto Mayorga Sánchez, Olegario Ferro Meléndez, Omaira Capacho De Bueno, Osiris Martínez Valdeblanquez, Roque Rafael Campo Amaris, Rosabel Diuza Jory y Teresa García de Orejuela.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. POSICIÓN DE LAS PARTES

### *El peticionario*

1. El peticionario denuncia que las autoridades no han cumplido el fallo de tutela que ordenó el pago de una pensión de gracia a las presuntas víctimas por su trabajo en el ámbito educativo y, por ende, afectaron su derecho a la protección judicial y a la igualdad ante la ley.

2. El peticionario narra que las presuntas víctimas trabajaron como docentes, y por ello de acuerdo con la legislación interna son acreedoras de un beneficio especial, denominado “pensión de gracia”, que consiste en una mesada pensional adicional pagada por el Estado. Reclama que la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) les denegó tal derecho a las presuntas víctimas, y por ello el 8 de junio de 2006 estas interpusieron una acción de tutela. Como resultado, el 22 de junio de 2006 el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Cali concluyó que correspondía proteger transitoriamente a las presuntas víctimas, y ordenó a la CAJANAL que pagara el beneficio reclamado a los demandantes hasta que su situación fuera dilucidada en la vía contenciosa administrativa, al ser este el mecanismo ordinario adecuado para decidir estos asuntos. En este sentido, advirtió que en caso de no haberlo hecho, correspondía a las presuntas víctimas interponer una demanda en dicha jurisdicción. En palabras del juez:

[...] tiene el Despacho que revisado el expediente y la documentación allegada por cada una de [las personas demandantes], efectivamente se deduce que cumplían con los requisitos de Ley para acceder a la pensión de gracia [...]. Teniendo todo lo anterior puede este Despacho verificar la vía de hecho que se generó dentro de las resoluciones proferidas por la entidad accionada, en la forma cómo decidió negativamente el reconocimiento de la pensión gracia; igualmente se puede observar la diferencia puesta para estos docentes en dicha resolución con la de otros docentes en iguales condiciones, violándose de manera clara el derecho a la igualdad [...] la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, en cada uno de los actos administrativos donde negó la pensión de gracia a los docentes accionantes, emitió decisiones contrarias a las disposiciones de orden constitucional y legal; actuación que choca flagrantemente con los principios que salvaguardan el proceso legal que le debe a todo ciudadano.

[...] en principio, la acción de tutela, de carácter eminentemente residual y subsidiario, no puede ser usada para el reconocimiento de este tipo de prestación. Empero, la Corte también ha decantado una jurisprudencia extensible al caso de las pensiones, según la cual en casos excepcionalísimos el reconocimiento pensional puede hacerse efectivo de manera transitoria por la vía de la acción de tutela [...]. Es así que aunque los accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa de sus intereses ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, como sería demandar la nulidad de las resoluciones que negaron el reconocimiento y pago de la prestación [...] la acción de tutela procederá como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable [...]. En consecuencia, [...] la protección consistirá en exigir de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL, que desde la fecha en que se notifique de esta decisión y hasta que la Jurisdicción Contencioso Administrativo lo decida en forma definitiva, adopte la decisión que corresponda respecto de cada uno de los docentes [...].

Prevenir a los accionantes docentes para que, si no lo han hecho, a más tardar en un periodo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, instauren e impulsen la correspondiente acción ante la jurisdicción contencioso administrativo. Se advierte a las partes igualmente que esta decisión de tutela permanecerá vigente durante el tiempo que la justicia contencioso administrativa utilice para decidir de fondo las pretensiones de los actores.

3. A pesar de lo expuesto, el peticionario sostiene que las autoridades no cumplieron con este fallo, por lo cual las presuntas víctimas presentaron un incidente de desacato contra la CAJANAL. En consecuencia, el 10 de abril de 2007 el Juez Noveno Penal del Circuito de Cali sancionó al gerente de esta institución con arresto de cinco días y una multa de cinco salarios mínimos mensuales. El 29 de octubre de 2007 la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali confirmó esta decisión.

4. Sin embargo, el 22 de julio de 2010 la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional suspendió aquella sanción, al considerar que la CAJANAL estaba en proceso de liquidación, por lo que no era posible atribuir toda la responsabilidad al director de la institución y aplicarle una medida de arresto.

Asimismo, dispuso que no se ejecute ninguna sanción de desacato hasta que no se haya aprobado el plan de acción que se estaba elaborando para solucionar la situación de aquellos que estaban pendientes de una respuesta por parte de dicha institución. A criterio del peticionario, esta decisión evitó que los intereses de las presuntas víctimas se vieran limitados hasta el 11 de junio de 2013, cuando terminó el proceso de liquidación de la CAJANAL y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) asumió sus obligaciones, y se convirtió en la responsable de ejecutar el fallo de tutela.

5. Frente este nuevo escenario, las presuntas víctimas presentaron numerosas peticiones ante la UGPP, solicitando el cumplimiento de la decisión que ordenaba el pago de su pensión de gracia. Sin embargo, el peticionario aduce que dicha entidad continuó desobedeciendo este mandato judicial, al considerar que las presuntas víctimas no cumplieron con el requisito de interponer una demanda en la vía contenciosa administrativa en los cuatro meses siguientes a la notificación del fallo.

6. Posteriormente, el 9 de mayo de 2014 las presuntas víctimas solicitaron que se iniciara un segundo incidente de desacato por incumplimiento del fallo del 22 de junio de 2006. El 25 de agosto de 2014, el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Cali sancionó con cinco días de arresto a la directora general, directora de pensiones y subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP. A pesar de ello, el 19 de marzo de 2015 la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali revocó esta sentencia, al considerar que la UGPP sí había cumplido con la orden judicial reclamada, pues reconoció la pensión de gracia a 48 docentes por cuatro meses, desde la notificación del fallo de tutela; y que los accionantes no habían interpuesto oportunamente el recurso idóneo en la vía contenciosa administrativa, razón por la cual no continuaron recibiendo el citado beneficio.

7. Con base en las consideraciones citadas, el peticionario insiste en que la UGPP no ha cumplido hasta la fecha lo ordenado en la sentencia de tutela, pues condicionó erróneamente el pago de la pensión de gracia a las presuntas víctimas a que hayan presentado una demanda en la vía contenciosa administrativa, y en consecuencia se está afectando el derecho de las presuntas víctimas a la igualdad y a la protección judicial; pues a diferencia de otros docentes, no se les están pagando las mesadas pensionales que a su juicio, les corresponden. Finalmente, detalla que las presuntas víctimas son personas adultas mayores a quienes la falta de pago de esta prestación les afecta en sus vidas.

#### *El Estado colombiano*

8. Por su parte, Colombia replica que la petición es inadmisibles por falta de agotamiento de la jurisdicción interna. Aduce que a pesar de que el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Cali, en su sentencia de junio de 2006, les indicó a las presuntas víctimas que debían interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, doce de estas aún no habían utilizado este mecanismo al momento de presentar la presente petición a la CIDH. Indica que tal vía podía ser utilizada incluso si aún no se había hecho el reconocimiento o el pago de la pensión de gracia, toda vez que las presuntas víctimas contaban con un acto administrativo que podía ser demandado. A criterio del Estado, esto acredita que en el presente asunto existe una clara ausencia de uso de la jurisdicción doméstica.

9. Con respecto a las catorce presuntas víctimas restantes, Colombia alega que ninguna de ellas cumplió con ejercer la respectiva acción contenciosa dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación del fallo de tutela, y solo lo hicieron con posterioridad al 28 de octubre de 2006 cuando ya se había superado el plazo establecido en la citada sentencia. En consecuencia, considera que es notorio que ninguna de estas personas agotó los recursos internos de acuerdo con lo exigido en la sentencia constitucional del 22 de junio de 2006; por lo que considera que la presente petición debe ser declarada inadmisibles por agotamiento indebido de la jurisdicción nacional.

10. Colombia plantea adicionalmente que en caso de que la CIDH considere que se cumple el requisito del previo agotamiento de la jurisdicción nacional, los hechos alegados no constituyen ni siquiera *prima facie* violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Sostiene que, por el contrario, la parte peticionaria pretende que la Comisión actúe como una cuarta instancia judicial que revise las valoraciones de hecho y de derecho efectuadas por los jueces y tribunales internos que actuaron en la esfera de su competencia.

Con base en ello, considera que no corresponde a la Comisión analizar el presente asunto, pues no se ha acreditado la existencia de una resolución o decisión que haya sido dictada al margen del debido proceso o que aparentemente haya violado cualquier otro derecho establecido en la Convención Americana.

11. El Estado subraya que los tribunales internos determinaron que las presuntas víctimas debieron haber cumplido con el requerimiento establecido en la sentencia del 22 de junio de 2006 para afirmar que existe un incumplimiento por parte de la UGPP. En este sentido, indica que aquellas debieron interponer el recurso adecuado y efectivo, que era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el plazo de cuatro meses después de haber sido notificadas del fallo, a efectos de que la jurisdicción especializada resolviera la situación jurídica respecto de la pensión de gracia de los accionantes, pues la tutela solo era un mecanismo transitorio, y por ende, no resultaba idóneo para canalizar por completo el reclamo expuesto.

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

12. La Comisión observa que el objeto central de esta petición se enfoca en la alegada falta de cumplimiento de una sentencia de tutela que ordenaba transitoriamente el pago de una pensión de gracia a favor de las presuntas víctimas. Sin embargo, la Comisión advierte que este fallo también ordenaba a los accionantes acudir a la vía contenciosa administrativa por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el plazo de cuatro meses, a fin de que su situación sea dilucidada de forma definitiva por los tribunales competentes. Por ello, el reconocimiento de su derecho en sede constitucional solo tendría efectos hasta que la jurisdicción ordinaria adoptara una decisión.

13. Con base en ello, la Comisión nota que, de acuerdo con lo resuelto por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, la CAJANAL cumplió con pagarles transitoriamente la pensión de gracia a las presuntas víctimas y solo suspendió el pago debido a que estas no cumplieron lo ordenado en el fallo constitucional, pues no iniciaron un proceso en la vía contenciosa administrativa. Al respecto, la parte peticionaria no aporta argumentos o documentos que desacrediten la conclusión de dicha sentencia.

14. A criterio de la Comisión, esto demuestra que las presuntas víctimas no cumplieron con el requerimiento dispuesto en la decisión judicial que alegan incumplida, y como consecuencia, no lograron iniciar un proceso que les permitiera obtener sus pensiones. Si bien el peticionario manifiesta que debe separarse la afectación generada por la inefectividad de la sentencia constitucional del eventual incumplimiento de las presuntas víctimas en interponer una demanda en sede contenciosa administrativa, la Comisión considera que ambas cuestiones están estrechamente vinculadas y solo su análisis conjunto permite valorar si las presuntas víctimas tuvieron o no la posibilidad de reclamar sus pensiones de gracia. La Comisión observa además que, de acuerdo con la información aportada por el peticionario, la pensión de gracias sería una prestación especial, adicional, que estarían percibiendo las presuntas víctimas, y que en ningún momento afirma que estas no estén recibiendo sus pensiones ordinarias o principales.

15. Por lo expuesto, la Comisión concluye que el presente asunto no cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

## **VII. 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 16 días del mes de septiembre de 2024. (Firmado): Roberta Clarke, Presidenta; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Arif Bulkan y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.