

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 109
5 septiembre 2018
Original: español

INFORME No. 96/18
PETICIÓN 1293-07
INFORME DE ADMISIBILIDAD

BENEDESMO PALACIOS MOSQUERA
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 5 de septiembre de 2018.

Citar como: CIDH, Informe No. 96/18. Petición 1293-07. Admisibilidad. Benedesmo Palacios Mosquera. Colombia. 5 de septiembre de 2018.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Álvaro Cuesta Simanca
Presunta víctima:	Benedesmo Palacios Mosquera
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	28 de septiembre de 2007
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	23 de junio de 2011 y 29 de agosto de 2014
Notificación de la petición al Estado:	9 de noviembre de 2016
Primera respuesta del Estado:	28 de junio de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	28 de agosto de 2017

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Rationed personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 19 de enero de 1999)

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:	Artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligaciones generales) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 29 de marzo de 2007
Presentación dentro de plazo:	Sí, 28 de septiembre de 2007

V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario alega que el Estado colombiano es responsable por la violación de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en perjuicio del Sr. Benedesmo Palacios Mosquera (en adelante “la presunta víctima” o “el Sr. Palacios”), por la falta de pago de dos meses de remuneraciones y de prestaciones laborales mientras prestó servicios en una entidad estatal. Al respecto, alega que se aplicó retroactivamente un criterio jurisprudencial desfavorable sobre el tipo de recurso que debía interponer y que se aplicó una ley que establecía que su proceso judicial era de única instancia, a pesar de que dicha ley no se encontraba vigente al momento de presentar su demanda inicial.

¹ 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.

² En adelante “la Convención” o “la Convención Americana”.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. El 17 de julio de 2010 el peticionario remitió comunicaciones solicitando información respecto del estado de su petición.

2. El peticionario señala que la presunta víctima trabajó en la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (en adelante “CODECHOCÓ”), ejerciendo las funciones de técnico extensionista en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó, desde mayo de 2001 hasta julio de 2003. El 7 de julio de 2003 presentó un escrito ante las instancias administrativas de CODECHOCÓ solicitando el pago correspondiente a las remuneraciones de enero y febrero del mismo año; así como las vacaciones, primas de navidad, primas de servicios de aporte a la salud y pensiones, auxilio de cesantías de intereses y demás prestaciones que le correspondían por el resto de los meses laborados. No obstante, mediante resolución notificada el 24 de julio de 2003, CODECHOCÓ negó el reconocimiento del pago de enero y febrero, así como el de las prestaciones solicitadas, estableciendo que en las órdenes de prestación de servicios se estableció que las mismas no generaban vínculo laboral, reconocimiento ni pago de prestaciones sociales o cualquier otro concepto distinto a lo pactado para el pago de la prestación de servicios.

3. El Sr. Palacios presentó una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó solicitando la nulidad de la decisión de CODECHOCÓ, por considerar que se reunían los elementos propios de la relación laboral y solicitó que se le condenara a CODECHOCÓ al pago de las remuneraciones y prestaciones reclamadas. Sin embargo, el 1 de diciembre de 2005 el tribunal dictó sentencia negando las pretensiones de la presunta víctima considerando, por una parte, que debió haber ejercido la acción administrativa contractual y no la de nulidad y restablecimiento del derecho. De acuerdo con el peticionario, el tribunal fundamentó esta decisión en jurisprudencia del Consejo de Estado emitida con posterioridad a la presentación de su demanda, la cual estableció que la vía idónea era la contractual. Por otro lado, el tribunal concluyó además que el contrato de prestación de servicios firmado con el Sr. Palacios no generaba las prestaciones sociales reclamadas, ya que éstas son ajenas a dicho contrato, por no cumplir con los requisitos del nombramiento y la posesión, los cuales son esenciales para acceder a la función pública. Asimismo, el tribunal consideró que no se cumplieron los requisitos legales para la formalización de los contratos de prestación de servicios correspondientes para enero y febrero por lo que en esos meses no habría existido negocio jurídico entre el Estado y la presunta víctima.

4. El 13 de diciembre de 2005 el Sr. Palacios apeló esta decisión ante el mismo Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, aduciendo que debió dictarse sentencia atendiendo el criterio jurisprudencial vigente al momento de presentar la demanda. El 14 de marzo de 2006 el tribunal desechó el recurso por tratarse de un asunto de menor cuantía y por lo tanto de única instancia de acuerdo a la Ley 954, promulgada el 28 de abril de 2005 y la Ley 446 de 1998. Contra esta resolución, el peticionario presentó un recurso de reposición y uno de queja el 23 de marzo de 2006 ante el mismo tribunal, pidiendo que se inaplicaran los artículos de la Ley 446 y de la Ley 954 que establecían los procesos administrativos de única instancia, por considerar inconstitucional esta figura. Sin embargo, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en decisión del 18 de agosto de 2006, consideró que no se violó el debido proceso al conocer en instancia única, pues también se encontraba vigente la Ley 446 de 1998, concordante con el artículo 699 del Código de Procedimiento Civil, el cual establece que los recursos se regirán por las leyes vigentes al momento de su presentación.

5. En su recurso de queja, además de los argumentos presentados en el recurso de reposición, el Sr. Palacios alegó que el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó incurrió en mora ya que tardó más de doce meses en emitir su sentencia del 1 de diciembre de 2005, cuando pudo haberla emitido antes de la expedición, en abril de ese año, de la Ley 954.

6. Posteriormente el Consejo de Estado, mediante resolución de 1 de febrero de 2007, confirmó que el recurso de apelación interpuesto el 13 de diciembre de 2005 no era procedente en razón de la cuantía de acuerdo con la Ley 954. Esta instancia consideró también que la Ley 446 de 1998 en su artículo 164 establece que los procesos que pasaron a ser de única instancia no admiten recurso a menos que este se haya presentado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley. También refirió que el mismo artículo establece que en los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa los recursos interpuestos, en este caso el de apelación, se regirán por la ley vigente al momento de la interposición del mismo. En cuanto a la alegada inconstitucionalidad de los criterios judiciales que sostienen los procesos de instancia única, el Consejo de Estado estableció que la Corte Constitucional, en la sentencia C-474 de 14 de junio de 2006, sostuvo la constitucionalidad de los procedimientos administrativos de única instancia establecidos en las

leyes 446 y 954 respectivamente, considerando que es una medida justificada que cumple con el marco constitucional vigente y que atiende a un criterio objetivo como lo es la cuantía.

7. El Estado colombiano por su parte, alega el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó y el Consejo de Estado fallaron con apego a derecho; y que admitir la petición iría en contra de los principios de complementariedad y subsidiariedad por configurarse una cuarta instancia. Manifiesta que la Comisión sólo puede revisar las resoluciones internas cuando se vulnere algún derecho de la Convención, y que el carácter justo, injusto o desfavorable de la sentencia no constituye *per se* una violación. Por lo anterior, solicita que se inadmita la petición.

8. En cuanto al supuesto cambio de jurisprudencia, el Estado sostiene que el peticionario no acreditó debidamente dicho cambio ya que se limitó a exponer diversos casos del Consejo de Estado donde se optó por la vía de nulidad y restablecimiento del derecho, pero sin identificar los elementos básicos para establecer que dichos precedentes eran aplicables a su caso. El Estado argumenta que las pretensiones del peticionario estaban encaminadas a la declaratoria de nulidad del acto administrativo que le negó el reconocimiento de salarios y otras prestaciones, y por lo tanto el juez no estaba facultado para modificar dicha vía, ya que emitiría un fallo incongruente con lo solicitado, vulnerando el principio de justicia rogada, consistente en que el juez se encuentra limitado para variar la acción en razón de los hechos y pretensiones planteados por las partes. Asimismo, alega que la aplicación de una jurisprudencia diversa durante un proceso no vulnera garantías, ya que se está ante un acto procesal en curso que será resuelto conforme a la interpretación vigente al momento de emitir un fallo, y añade que los cambios jurisprudenciales son legítimos en todo ordenamiento jurídico.

9. Agrega que el peticionario debió desvirtuar la naturaleza no laboral del contrato de prestación de servicios, ya que de este no pueden derivar las prestaciones solicitadas. Por último, alega que no hubo una indebida aplicación de la Ley 954, ya que las normas procesales son de aplicación inmediata y que el derecho a una segunda instancia se puede limitar en tanto resulte lógico desde el punto de vista de economía procesal o por tratarse de escasa gravedad o reducida cuantía.

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

10. De la documentación disponible en el expediente surge que, contra el rechazo de la demanda de nulidad dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, la presunta víctima presentó el 13 de diciembre de 2005 un recurso de apelación ante el mismo tribunal, el cual fue rechazado el 14 de marzo de 2006 por considerar que se trataba de un asunto de menor cuantía y por lo tanto de única instancia. Ante dicha decisión, interpuso recursos de reposición y de queja el 23 de marzo de 2006. Mediante resolución de 18 de agosto del mismo año el tribunal rechazó el recurso de reposición y dio trámite al de queja. El 1 de febrero de 2007 el Consejo de Estado, máximo tribunal nacional de la jurisdicción administrativa, rechazó el recurso confirmando la sentencia del 14 de marzo de 2006, decisión notificada al peticionario el 29 de marzo de 2007.

11. La Comisión observa que, si bien la legislación entonces vigente establecía que el presente asunto era de única instancia debido a su menor cuantía y que por lo tanto no existía un recurso disponible, el peticionario igualmente presentó recursos de reposición y de queja, los cuales fueron rechazados. Con base en ello, y tomando en cuenta que la petición ante la CIDH fue presentada el 28 de septiembre de 2007 y que el Estado no controvertió el agotamiento de los recursos internos ni la presentación dentro de plazo, la Comisión concluye que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 46.1.a y 46.1.b de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

12. En el presente caso, de acuerdo con los alegatos y la información aportada por las partes, la Comisión observa que la situación de fondo planteada por el peticionario se refiere a la alegada falta de pago a la presunta víctima de dos meses de remuneraciones y las prestaciones laborales que se habrían generado

mientras estuvo prestando servicios en una entidad estatal. A este respecto, la CIDH nota que las autoridades administrativas y judiciales establecieron que el contrato de prestación de servicios entre la presunta víctima y la administración pública, por su propia naturaleza jurídica, no generaba las prestaciones sociales reclamadas y que durante los meses de enero y febrero no hubo negocio jurídico entre la presunta víctima y el Estado. Asimismo, respecto al alegato del peticionario en el sentido que el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó debió haber dictado sentencia con base en el criterio jurisprudencial vigente al momento de la presentación de la demanda y no al momento de la sentencia, la Comisión observa que dicho tribunal, a pesar de considerar que la vía judicial no era la correcta, entró igualmente a conocer el fondo del asunto negando la pretensión de la presunta víctima.

13. La CIDH destaca que un pronunciamiento sobre el fondo de la presente petición implicaría suplantar la interpretación de los tribunales nacionales sobre la naturaleza jurídica de un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal a la luz de la legislación aplicable. Ante la ausencia de elementos que indiquen *prima facie* que las decisiones de las autoridades administrativas y judiciales hayan sido adoptadas en base a criterios arbitrarios o contrarios a derechos consagrados en la Convención Americana, los hechos planteados en la petición no tienden a caracterizar la violación de dicho tratado⁴. En virtud del carácter complementario de la protección internacional ofrecida por el Sistema Interamericano, “la Comisión no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia, salvo que existiera evidencia inequívoca de vulneración de las garantías del debido proceso consagradas en la Convención Americana”⁵.

14. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, en cuanto al reclamo relativo a la alegada imposibilidad de recurrir la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó en razón de la mínima cuantía y la consecuente falta de protección judicial, en atención a sus precedentes la Comisión considera que, de ser probados, estos alegatos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 y 2, en perjuicio del señor Benedesmo Palacios Mosquera⁶.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8 y 25, en concordancia con los artículos 1.1 y 2 en perjuicio del señor Benedesmo Palacios Mosquera; 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 5 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.

⁴ CIDH, Informe 27/12, Petición 12.222, Inadmisibilidad, Sindicato Unitario de Trabajadores del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa, Perú, 20 de marzo de 2012, párr. 30.

⁵ CIDH, Informe 66/14, Petición 1180-03, Inadmisibilidad, Germán Cristino Granados Caballero, Honduras, 25 de julio de 2014, párr. 36.

⁶ En casos anteriores, la Comisión Interamericana ha admitido peticiones relativas a la alegada falta de una instancia revisora de las acciones administrativas en Colombia basadas en la cuantía en cuestión. CIDH, Informe No. 86/18, Peticiones 550-07 y 1357-08, Luz Dary Roncancio Torres y Otros, Colombia, 16 de julio de 2018, párr. 28; CIDH, Informe No. 107/17, Petición 535-07, Vitelio Capera Cruz, Colombia, 7 de septiembre de 2017, párr. 11; CIDH, Informe No. 106/17, Petición 272-07, Admisibilidad, Luis Horacio Patiño y Familia, Colombia, 7 de septiembre de 2017, párr. 9; CIDH, Informe No. 71/09, Petición 858-06, Masacre de Belén – Altavista, Colombia, 5 de agosto de 2009, párr. 44; y CIDH, Informe No. 69/09, Petición 1385-06, Rubén Darío Arroyave Gallego, 5 de agosto de 2009, párr. 37.