

**Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia
Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú
Corte Interamericana de Derechos Humanos
21 de noviembre de 2019**

Hechos

El caso se relaciona con la responsabilidad internacional de Perú por la vulneración del derecho a la protección judicial, a la seguridad social, a la vida digna y a la propiedad por la falta de cumplimiento de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del Perú que reconocía derechos pensionarios a la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT).

La SUNAT fue creada en 1988 como una institución pública descentralizada con la finalidad de administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar los tributos internos. Las víctimas del caso fueron servidores públicos de la SUNAT hasta el año 1991, cuando fue publicado el Decreto Legislativo 639 para la reorganización de la SUNAT. En virtud de dicho decreto se estableció que el personal sería sometido a un proceso de selección y aquellos que no calificaran tendrían la posibilidad de acogerse al Programa de Renuncias Voluntarias, el cual ofrecía incentivos económicos, o bien ser cesados por reorganización. Las víctimas decidieron acogerse al Programa de Renuncias Voluntarias por lo que, como parte de los beneficios, les correspondía la nivelación de sus pensiones conforme los haberes de los servidores activos.

Como parte de la misma reorganización de la SUNAT, se publicó el Decreto Legislativo 673 que modificó el régimen laboral de su personal como privado el cual no contemplaba los beneficios de la nivelación. Aun así, a los trabajadores que aprobaron el proceso de selección en la reorganización se les ofreció la opción de permanecer en el régimen laboral público y sus percepciones fueron aumentadas. No obstante, el Decreto 639 establecía que dichas percepciones eran no pensionables de tal forma que la pensión de las víctimas se determinarían con base en la remuneración que tenían a la fecha de su cese. Inconformes, los trabajadores afectados crearon la ANCEJUB-SUNAT.

Esta asociación presentó una acción de amparo en diciembre de 1991 con el objeto de garantizar los derechos de los miembros de ANCEJUB-SUNAT a una pensión reajutable en función de la remuneración de los servidores públicos en actividad. Las víctimas obtuvieron una resolución favorable a través del recurso de nulidad en octubre de 1993 por la Corte Suprema de Justicia de la República. Sin embargo, la ejecución de dicha resolución fue objeto de nuevas controversias que impidieron el pago de las prestaciones a las víctimas.

En noviembre de 1998, agosto de 2003 y octubre de 2004 se presentaron tres peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que dieron inicio al procedimiento ante el Sistema Interamericano.

Artículos violados

Artículo 4 (derecho a la vida), artículo 8 (garantías judiciales), artículo 21 (propiedad privada), artículo 25 (protección judicial), artículo 26 (desarrollo progresivo) y artículo 1 (obligaciones generales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Fondo

Garantías judiciales y protección judicial

La CIDH y los representantes sostuvieron que luego de más de 23 años posteriores a la sentencia de la Corte Suprema, su proceso de ejecución continuaba abierto al igual que las múltiples controversias iniciadas en el marco de éste, lo cual dejaba en evidencia la incapacidad para implementar un fallo. La representación añadió que los diversos amparos promovidos por las víctimas tampoco constituyeron recursos efectivos debido a que no lograron reparar la violación.

El Estado afirmó que las víctimas tuvieron en todo momento recursos disponibles y que las decisiones judiciales posteriores al fallo de la Corte Suprema había resuelto cuestiones fundamentales relacionadas con la ejecución de la sentencia.

Consideraciones de la Corte

- El derecho a la protección judicial contempla dos obligaciones concretas del Estado. La primera es consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes; y la segunda es garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones emitidas por tales autoridades competentes.
- La efectividad de las sentencias depende de su ejecución el cual debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido. Para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.
- La efectividad de un recurso no implica que éste produzca un resultado favorable para el demandante, en virtud de que la obligación del Estado de conducir los procesos con apego a la garantía de protección judicial es una obligación de medio o comportamiento.
- La evaluación del plazo razonable se debe hacer caso por caso tomando en cuenta la totalidad del proceso, lo cual incluye la ejecución de la sentencia.
- Para el análisis de la razonabilidad del plazo se debe tener presente a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Conclusión

La Corte concluyó que con base en el material probatorio la SUNAT se encontraba obligada a pagar a las víctimas sus pensiones niveladas de conformidad con el marco legal aplicable y que tal controversia había cesado con la sentencia de la Corte Suprema. En ese sentido, la Corte enfatizó que si bien el Estado no incumplió las garantías al debido proceso ni a un recurso judicial efectivo en tanto el fallo fue

debidamente motivado, las autoridades debieron haber actuado con especial diligencia debido a la relevancia de la prestación involucrada y no otorgar efectos suspensivos a los recursos interpuestos con posterioridad.

En esa línea, la Corte consideró que el Estado pudo haber garantizado la entrega efectiva de la prestación a las víctimas desde 2017 y al no hacerlo, actuó sin la debida diligencia en la ejecución de la sentencia lo que generó una violación a los derechos reconocidos en el artículo 25 de la CADH. En cuanto al plazo razonable, determinó que si bien el asunto revestía complejidad, las autoridades judiciales retrasaron innecesariamente los procesos transgrediendo los derechos y las garantías judiciales reconocidas en los artículos 8 y 25 de la CADH.

Seguridad social, vida digna y propiedad

La CIDH y la representación argumentaron que la falta de cumplimiento de la sentencia impidió que las víctimas tuvieran acceso a los derechos patrimoniales adquiridos. En cuanto al derecho a la seguridad social, solicitaron que la Corte tuviera en cuenta el caso *Muelle Flores Vs Perú* dada su similitud. Los representantes agregaron que la falta de acceso a sus pensiones menoscabó los medios de vida de las víctimas y se agravó debido a su condición como adultos mayores.

Perú sostuvo que la Corte debía tomar en cuenta que, de acuerdo con la legislación local, los montos adicionales exigidos no eran pensionables. Agregó que no existe sustento fáctico que acredite las afectaciones al derecho a la vida ya que nunca dejaron de ser abonadas las pensiones de las víctimas y en todo momento tuvieron acceso a los servicios de salud.

Consideraciones de la Corte

- La CADH reconoce los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de las normas de interpretación dispuestas en el propio artículo 29 de la Convención, las legislaciones nacionales y el corpus iuris internacional.
- El derecho a la seguridad social es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención y tiene como finalidad asegurar a las personas una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez, o ante eventos que las priven de su posibilidad de trabajar, es decir en relación con eventos futuros que podrían afectar el nivel y calidad de sus vidas.
- La naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección de la seguridad social, incluyen aspectos de exigibilidad inmediata como garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas y aspectos que tienen un carácter progresivo como la de avanzar de forma constante y lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de tales derechos, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Además, impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados.

- El derecho a la vida comprende no sólo el derecho de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna.
- La jurisprudencia interamericana reconoce un concepto amplio de propiedad que abarca el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona.

Conclusión

La Corte concluyó que como parte del derecho a la seguridad social, Perú tenía la obligación de ofrecer recursos adecuados y efectivos para reparar las afectaciones a dicho derecho lo cual no fue garantizado. Por otra parte, consideró que las víctimas tenían el derecho a ser informadas de forma oportuna, clara, transparente y completa de los efectos que tendría para sus pensiones acogerse al Programa de Renuncias Voluntarias, sin embargo esto tampoco sucedió ya que las víctimas no fueron informadas sobre la forma en que los Decretos posteriores afectarían su pensión.

En la misma línea, la Corte concluyó que la seguridad social constituye un medio de protección para gozar de una vida digna, especialmente en el caso de personas adultas mayores ya que constituye la principal fuente de recursos económicos para solventar sus necesidades primarias. Así, la falta de éstos generó una situación de vulnerabilidad acompañada de una constante angustia e incertidumbre por la falta de recursos económicos.

Por último, la Corte determinó que al cumplir con las condiciones legales necesarias para acceder a una pensión y aún más por tener una sentencia firme a su favor, las víctimas habían adquirido derechos patrimoniales consistentes en la suma de su pensión, de los cuales fueron privados arbitrariamente. Por todo lo anterior, la Corte consideró que Perú era responsable internacionalmente por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 4, 21 y 26 de la CADH.

Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

La CIDH y los representantes argumentaron que los diversos casos de Perú relacionados con los regímenes de pensiones y las violaciones al derecho a la seguridad social ponen en evidencia un fenómeno estructural que el Estado no ha resuelto, lo cual demuestra su incumplimiento al adoptar las disposiciones de derecho interno necesarias para garantizar los derechos de la CADH.

El Estado sostuvo que no existen medidas que deba adoptar en virtud de que no existe un contexto de inejecución de sentencias. Agregó que los casos conocidos de forma previa por la Corte Interamericana no guardaban relación con el presente.

Consideraciones de la Corte

- El deber de adopción de medidas contempla dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen

violación a las garantías previstas en la Convención, y por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

- Como parte de la adopción de medidas, todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

Conclusión

La Corte concluyó que no existían elementos suficientes para determinar que alguna disposición configuró una violación a la CADH debido a que la base fáctica para el análisis del caso se limita a los hechos incluidos en el informe de fondo y su competencia no tiene por objeto la revisión de legislaciones nacionales en abstracto. La Corte destacó que el Estado ya había adoptado una serie de leyes dirigidas a compatibilizar sus obligaciones internacionales por lo que no existía responsabilidad internacional.

Reparaciones

Restitución

- Garantizar el pago efectivo e inmediato de los reintegros pendientes de las pensiones de acuerdo con la sentencia de la Corte Suprema.

Satisfacción

- Publicación de sentencia.
- Acto de disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional.

Garantías de no repetición

- Creación de un registro que identifique a otras personas que enfrentan condiciones similares a las víctimas del presente caso y cuya ejecución no se haya iniciado o todavía se encuentre abierta.

Indemnizaciones compensatorias

- Daño inmaterial: US\$ 14,950,000.00 (catorce millones novecientos cincuenta mil dólares) (25,000 dólares para cada una de las 598 personas víctimas).

Costas y Gastos

- US\$ 15,000.00 (quince mil dólares).