

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 243
11 septiembre 2019
Original: español

INFORME No. 216/19
PETICIÓN 1355-07
INFORME DE ADMISIBILIDAD

RONAL ISAAC FIGUEROA ÁVILA
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 11 de septiembre de 2019.

Citar como: CIDH, Informe No. 216/19. Petición 1355-07. Admisibilidad. Ronal Isaac Figueroa Ávila. Perú. 11 de septiembre de 2019.



Organización de los
Estados Americanos

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Tomás A. Morán Ortega
Presunta víctima:	Ronal Isaac Figueroa Ávila ¹
Estado denunciado:	Perú ²
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ en relación con su artículo 1 (obligación de respetar los derechos); XVI (seguridad social), XVIII (Justicia) y XXIII (propiedad) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ⁴ ; y 6 (derecho al trabajo), 9 (seguridad social), 10 (salud), 17 (protección de los ancianos) del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" ⁵

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁶

Presentación de la petición:	18 de octubre de 2007
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	10 de febrero de 2009; 28 de agosto de 2012
Notificación de la petición al Estado:	27 de mayo de 2016
Primera respuesta del Estado:	29 de agosto de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	5 de julio de 2017
Observaciones adicionales del Estado:	11 de junio 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 de instrumento realizado el 28 de julio de 1978)

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), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 21 (propiedad), 25 (protección judicial), 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 14 de junio de 2011
Presentación dentro de plazo:	Sí, 18 de octubre de 2007

¹ El señor Ronal Isaac Figueroa Ávila falleció en septiembre del año 2011 pero su cónyuge supérstite Neyla Paquita Panduro Cachay Vda. de Figueroa ha solicitado a la Comisión que se proceda con el trámite del caso y se le tenga como sucesora procesal de la presunta víctima y titular en calidad de heredera de sus derechos pensionarios.

² Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Francisco José Eguiguren Praeli, de nacionalidad Peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

³ En adelante "Convención" o "Convención Americana".

⁴ En adelante "Declaración" o "Declaración Americana".

⁵ En adelante "Protocolo de San Salvador".

⁶ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia que en 1990 el Estado reconoció formalmente una pensión de cesantía a favor de la presunta víctima, la cual nunca le fue pagada.

2. La parte peticionaria indica que el señor Figueroa Ávila inició a laborar en la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante “SBS”) el 21 de diciembre de 1964, en donde trabajó por 28 años continuos, más un agregado de 4 años universitarios que se le acumularon conforme a la ley aplicable. Señala que el 1 de enero de 1982 se dio un cambio de régimen pensionario bajo el cual los trabajadores de la mencionada institución pasaron del régimen de protección previsional público al Sistema Nacional de Pensiones, quedando cerrado el primero. Manifiesta que en el año 1986, cuando ya llevaba una carrera administrativa de casi 22 años, fue incorporado al Régimen de Pensiones del Decreto Ley 20530 en amparo de la Ley 24366⁷.

3. Relata que en el año de 1990, la SBS le reconoció al señor Figueroa Ávila su trayecto continuo como servidor público correspondiente a 30 años de servicio, a través de la resolución administrativa N° 713-90. Indica que el 20 de diciembre de 1990 fue destituido ilegalmente por lo que la SBS emitió la resolución N° 715-90, disponiendo a su favor el pago de una pensión de cesantía, agregándole asignaciones por concepto de gratificaciones que percibió hasta la fecha de cese. Alega que, aunque logró su reincorporación mediante una acción de amparo exitosa⁸, en 1992 renunció. Indica que pese a múltiples solicitudes, nunca se le realizaron los pagos correspondientes a su pensión de cesantía y que en 1994 ingresó a laborar en una universidad privada por lo que fue afiliado, por mandato de la ley, al régimen privado de pensiones.

4. Argumenta que la SBS nunca cuestionó la validez de las resoluciones proferidas a su favor sino hasta el año 2004 en que la Oficina de Normalización Previsional⁹ (en adelante “ONP”) y luego la SBS, como su sucesora procesal, demandó su nulidad alegando que su incorporación al régimen de pensiones de la SBS y por ende la declaratoria del pago de pensión de cesantía habían sido irregulares. Agrega que la demanda solicitó que “restituya el total de las pensiones”, pese a que éstas nunca fueron percibidas. Indica que este procedimiento concluyó con una sentencia dictada por la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, quien rechazó la acción de nulidad declarando fundada la excepción de prescripción interpuesta por la presunta víctima. Alega que esta sentencia resolvió en grado de cosa juzgada sobre la aducida nulidad de las resoluciones, por lo que su validez ya no puede ser cuestionada.

5. Indica que interpuso acción de amparo contra la SBS por el incumplimiento del pago de su pensión de cesantía. En primera instancia se declaró fundada la acción, considerando que se encontraba prescrito el término para declarar la nulidad de oficio de las resoluciones por lo que su no cumplimiento vulneraba el derecho a la seguridad social de la presunta víctima. Luego, la decisión fue apelada por la SBS y revocada por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima¹⁰. Ante esta decisión, el señor Figueroa Ávila presentó un recurso de agravio constitucional el cual fue denegado por el Tribunal¹¹.

6. Señala que, posteriormente y con base en la sentencia favorable que negó la acción de nulidad presentada por la SBS contra las resoluciones que reconocieron sus derechos, la presunta víctima promovió una acción de cumplimiento contra el funcionario renuente de la SBS; pero que ésta fue declarada infundada por las dos instancias que vieron el caso en el Poder Judicial. Posteriormente, interpuso un nuevo recurso de

⁷ Indican que la presunta víctima cumplía con el siguiente requisito “Artículo 1°. Los funcionarios y servidores públicos que a la fecha de la dación del Decreto Ley N° 20530, contaban con siete o más años de servicios, están facultados para quedar comprendidos en el régimen de pensiones del Estado, establecido por dicho Decreto Ley, siempre que hubieran venido trabajando ininterrumpidamente al servicio del Estado”.

⁸ La acción de amparo o su decisión no constan en el expediente del caso.

⁹ Institución encargada del pago de pensiones en relación con el Decreto Ley N° 20530. Tiene a su cargo el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en la República del Perú.

¹⁰ La Sala tomó nota de la incorporación de la presunta víctima en 1994 al sistema de pensiones privado y consideró infundada la reclamación por no estar permitido que una misma persona pertenezca a dos sistemas pensionarios distintos

¹¹ El Tribunal Constitucional determinó que, si bien la presunta víctima cumplía con los requisitos de la ley 24366, “...no cumple con la condición adicional de estar sujeto al régimen laboral del Sector Público en la fecha de vigencia de la ley de excepción, puesto que esta es posterior al cambio de su régimen laboral. Una interpretación contraria supondría permitir la aplicación retroactiva de la ley de excepción o la acumulación de los servicios prestados en el régimen laboral del Sector Público con los restados en el Sector Privado...” Sentencia sobre Procedimiento de Agravio Constitucional, EXP. 04013-2006-PA/TC, 16 de abril de 2007.

agravio constitucional por la vulneración del derecho de la cosa juzgada y decidida, el cual el Tribunal Constitucional consideró infundado en virtud de que ya había emitido un pronunciamiento sobre el tema. Por último, demandó la nulidad de la Sentencia del Tribunal Constitucional, declarándose improcedente la acción con el argumento que las sentencias del Tribunal Constitucional son inimpugnables. Indica que insistió con un escrito solicitando el pronunciamiento formal de la nulidad, a lo que se le respondió con una advertencia de que sería sancionado de continuar presentando acciones con similar objetivo.

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

7. La parte peticionaria indicó, en su escrito original de petición, que consideraba agotados los recursos internos con la decisión del Tribunal Constitucional que negó a la presunta víctima su primer recurso de agravio inconstitucional, la que le fue notificada el 18 de abril de 2007. Luego, ha dado cuenta de otros recursos que intentó posteriormente, todos infructuosos para sus pretensiones, siendo la última decisión la resolución emitida por el Tribunal Constitucional el 14 de junio de 2011 en respuesta a la solicitud de declaratoria de nulidad de sentencia presentada por la presunta víctima.

8. El Estado, por su parte, señala que no hay evidencia de que la presunta víctima haya interpuesto un proceso de indemnización. Argumenta, que ésta es una vía prevista en el derecho interno que hubiese permitido a la presunta víctima solicitar una indemnización por los daños que se alega en la petición ante el Sistema Interamericano. Por lo tanto, considera que al no haberse agotado la pretensión de indemnización a nivel doméstico la petición debe ser inadmitida por no cumplir con el requisito de agotamiento de los recursos internos contenido en el artículo 46.1(a) de la Convención Americana.

9. La Comisión considera que no está demostrado que una demanda de indemnización por los perjuicios causados, constituya un recurso idóneo y efectivo para atender el objeto de la presente petición, tomando en cuenta que el Tribunal Constitucional ya ha concluido infundada la pretensión y advirtió la posibilidad de sancionar con multa en caso de que se presenten acciones adicionales con el mismo objeto. Por lo tanto, la Comisión estima que los recursos internos se agotaron al ser rechazada la solicitud de declaratoria de nulidad de sentencia presentada por la presunta víctima ante el Tribunal Constitucional. Toda vez que la decisión final fue emitida el 14 de junio de 2011 y la petición fue presentada el 18 de octubre de 2007, el agotamiento de los recursos internos se dio mientras la petición se hallaba en trámite ante la Comisión. De acuerdo a la doctrina de la CIDH, el análisis sobre los requisitos previstos en el artículo 46.1.b de la Convención debe hacerse a la luz de la situación vigente al momento en que se pronuncia sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del reclamo¹².

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

10. La parte peticionaria alega que los derechos humanos de la presunta víctima se han visto vulnerados porque el Estado no ha hecho efectivo su derecho pensionario el cual se encuentra formalmente reconocido en resoluciones cuya validez y eficacia se mantiene vigente. En adición, porque las autoridades judiciales han violado el principio de cosa juzgada y desviado la jurisdicción predeterminada por ley invocando una supuesta nulidad de las resoluciones como fundamento para rechazar sus acciones, pese a que los tribunales domésticos competentes determinaron en grado de cosa juzgada que la acción de nulidad estaba prescrita. Señala que la decisión del Tribunal Constitucional que rechazó el recurso de agravio interpuesto por la presunta víctima no anuló las resoluciones ni la sentencia de la Corte Suprema de Justicia favorable a la presunta víctima; resaltando que el Tribunal Constitucional no contaba con facultades para anular un acto administrativo en el contexto de la resolución de dicho recurso de agravio.

11. Alega que, en todo caso, la aducida nulidad de las resoluciones carece de fundamento. Señala que la presunta víctima cumplía con los requisitos de la ley 24366 al momento de dictarse la resolución que lo incorporó al Régimen de Pensiones del Decreto Ley 20530 (ser servidor público con siete o más años de servicio ininterrumpido al servicio del Estado) y que la SBS y el Tribunal Constitucional le han negado su derecho en base a un requisito adicional “*estar sujeto al régimen laboral del Sector Público en la fecha de vigencia*”

¹² CIDH, Informe No. 10/16, Petición 387-02, Admisibilidad. Carlos Andrés Fraticelli, Argentina, 14 de abril de 2016, párr. 46.

de la ley” el cual sólo aparece en leyes posteriores no aplicables a su caso. Argumenta que, independientemente del cambio de régimen pensionario, la presunta víctima mantuvo su calidad de servidor público durante todo el tiempo que trabajó para la SBS, dado que dicha institución siempre ha sido una entidad del Estado. Resalta que al cerrarse el régimen de protección previsional público el Sistema Nacional de Pensiones pasó a ser el único sistema de pensiones, por lo que su afiliación a éste no privó a la presunta víctima de su carácter de servidor público¹³.

12. Indica que fue sólo después de transcurrido dos años desde su cese de la SBS sin haber percibido el pago de su pensión que la presunta víctima se incorporó, por manato de la ley, al régimen privado de pensiones tras haber adquirido empleo en una universidad privada. Niega que esto sea incompatible con el cobro efectivo de un derecho pensionario adquirido con anterioridad.

13. También aduce que el Estado viola el derecho a la igualdad ante la ley de la presunta víctima pues la negativa a reconocer su derecho pensionario es contraria a criterio previo del Tribunal Constitucional y a la decisión alcanzada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los “Cinco Pensionistas”¹⁴. En adición considera que se le vulneró su derecho al debido proceso y a la protección judicial pues la sentencia que revocó la decisión de amparo favorable al señor Figueroa Ávila no detalló el supuesto error de hecho o de derecho en que habría incurrido el juzgador de primera instancia. De igual manera, porque se rechazó su acción de cumplimiento en base a la decisión del Tribunal Constitucional sobre el primer recurso de agravio, pese a que esta decisión no anulaba la sentencia con grado de cosa juzgada cuyo cumplimiento se reclamaba. En adición, porque el Tribunal Constitucional decidió el segundo recurso de agravio sin pronunciarse sobre los puntos controvertidos, entre ellos la aducida violación al principio de la cosa juzgada.

14. El Estado, por su parte, considera que la petición debe ser inadmitida con fundamento en el artículo 47 de la Convención Americana por que los hechos expuestos en ella no constituyen violaciones a los derechos humanos. Alega que la incorporación del señor Figueroa Ávila al régimen de prestaciones del Decreto Ley N° 20530 fue errónea, señalando que este no cumplía con el requisito de haber laborado ininterrumpidamente en el sector público. Indica que, luego del cambio de régimen que ocurrió en el año de 1982, la presunta víctima se trasladó al régimen laboral de la actividad privada, resaltando que por mandato de ley no puede existir acumulación alguna entre ambos regímenes previsionales. Sostiene que las resoluciones que reconocen al señor Figueroa su incorporación al régimen y el pago de la pensión de cesantía son nulas de pleno derecho conforme a la ley aplicable. De igual manera, aduce que, al iniciar labores en una universidad privada e inscribirse al régimen previsional privado, la presunta víctima perdió su calidad de beneficiario anterior debido a que no puede percibir un favor previsional en ambos regímenes.

15. Señala que la parte peticionaria invoca derechos contenidos en el Protocolo de San Salvador y la Declaración Americana respecto a los cuales la Comisión no tiene competencia para pronunciarse, en el caso de la segunda por haber ratificado el Estado la Convención Americana. Argumenta que el derecho pensionario reclamado por la presunta víctima no se encuentra reconocido, por lo que no puede asimilarse a un derecho de propiedad tutelado por el artículo 21 de la Convención Americana. Alega que no es cierto que las decisiones adoptadas en el caso de la presunta víctima sean distintas a las adoptadas previamente en casos iguales, por lo que no se ha vulnerado su derecho a la igualdad ante la ley.

16. Indica que el señor Figueroa Ávila tuvo la oportunidad de interponer todos los recursos que tuvo a bien y que todas las decisiones que se adoptaron respecto a sus derechos pensionarios fueron alcanzadas con respeto al debido proceso y su derecho a la defensa. Alega que la parte peticionaria pretende que la Comisión actúe ilegítimamente como una cuarta instancia para revisar lo ya decidido por el Tribunal Constitucional, por su simple desacuerdo con la decisión.

17. La Comisión considera que, de ser cierto los hechos aducidos por la parte peticionaria respecto a que existe un derecho pensionario reconocido a favor de la presunta víctima el cual no se ha podido hacer

¹³ Agrega que el Tribunal Constitucional y el Estado han invocado ilegítimamente una disposición de la Constitución de 1993 que prohíbe la acumulación de los servicios prestados a la actividad pública y la privada, pese a que su incorporación al régimen de pensiones del Decreto Ley 20530 fue en 1986.

¹⁴ Corte IDH Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de Febrero de 2003.

efectivo mediante los mecanismos domésticos y a que las autoridades estatales realizaron una ilegítima aplicación retroactiva de normas que le perjudicaban, estos podrían caracterizar *prima facie* violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 21 (propiedad), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).

18. En cuanto al reclamo sobre una posible violación al artículo 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana, la Comisión observa que los peticionarios no han ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

19. En cuanto a las aducidas vulneraciones a artículos de la Declaración Americana, esta Comisión ha establecido con anterioridad que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continuada. En este caso las alegadas violaciones a la Declaración Americana encajan dentro del ámbito de protección de los artículos 8, 21, 25 y 26 de la Convención Americana. Por lo tanto la Comisión examinará estos alegatos a la luz de la Convención Americana.

20. Respecto a las alegadas violaciones a los artículos 6 (derecho al trabajo), 9 (seguridad social), 10 (salud) y 17 (protección de los ancianos) del Protocolo de San Salvador, la Comisión 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 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.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 21, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1;
2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con el artículo 24 de la Convención; y
3. 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 11 días del mes de septiembre de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández García, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola Noguera, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.