



**VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL  
JUEZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

**A LA SENTENCIA DE 21 DE NOVIEMBRE DE 2019  
DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**EN EL CASO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE CESANTES Y JUBILADOS DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
(ANCEJUB-SUNAT) VS. PERÚ**

***I. Introducción***

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte" o "el Tribunal"), me permito formular el presente voto parcialmente disidente. El voto se relaciona con la discusión que existe en la Corte sobre el análisis de casos que involucren violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante "DESCA") sobre la base del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención"). En particular, a propósito del presente caso, haré una breve reflexión de lo que considero una inadecuada agrupación del análisis de los derechos que estuvieron involucrados en el caso. Me referiré también a un aspecto central de la Sentencia que demuestra -una vez más- la deficiente técnica de análisis de DESCA que la Corte ha adoptado en casos como el presente. En ese sentido, mis reflexiones complementan lo ya expresado en mis votos de los casos *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, Lagos del Campo Vs. Perú, Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela, Poblete Vilches y otros Vs. Chile, Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, Muelle Flores Vs. Perú, y Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala* respecto a los múltiples problemas lógicos, jurídicos y prácticos que resultan de la tendencia iniciada por la mayoría desde la sentencia del caso *Lagos del Campo*.

***II. Respecto de la inadecuada agrupación del análisis de las violaciones del caso en un solo considerando***

2. La controversia central de este caso consiste en determinar si el Estado es responsable por la violación a las garantías judiciales y la protección judicial en perjuicio de los miembros de ANCEJUB-SUNAT con motivo de la falta de ejecución adecuada de la sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993, así como el efecto que este hecho pudo haber tenido otros derechos (particularmente la seguridad social, la vida digna y la propiedad). Por esta razón, la mayoría decidió analizar el caso en un capítulo único que abarcara los alegatos relacionados con la violación al acceso a un recurso judicial efectivo (artículos 25.1 y 25.2 de la Convención), a la garantía del plazo razonable (artículo 8.1 de la Convención), al derecho a la seguridad social (artículo 26 de la Convención), a la vida digna (artículo 4.1 de la Convención), a la propiedad (artículo 21 de la Convención) y a la falta de adecuación normativa (artículo 2 de la Convención).

3. En virtud del análisis planteado, la mayoría concluyó que el proceso de ejecución de la sentencia de 25 de octubre de 1993 resultó irregular e ineficaz por una serie de hechos atribuibles a las autoridades del Estado, cuyo efecto práctico fue una

dilación de 27 años en el cumplimiento de la sentencia y por lo tanto la falta de pago de los derechos que les fueron reconocidos a los trabajadores de ANCEJUB-SUNAT. Esta dilación también constituyó una violación a la garantía del plazo razonable. La mayoría también concluyó que el Estado incumplió con su deber de garantizar el derecho a la seguridad social en virtud de la falta de acceso a un recurso judicial efectivo, por la falta de información adecuada sobre los efectos que tendrían en sus pensiones la entrada en vigor de los Decretos 639 y 673, y por el impacto que esto tuvo en su derecho a la vida digna y la propiedad privada.

4. En virtud de lo antes mencionado, en el considerando quinto de la Sentencia se determinó que: “El Estado es responsable por la violación a los derechos a la vida digna, las garantías judiciales, la protección judicial y la seguridad social, consagrados en los artículos 4.1, 8, 21, 25 y 26 de la Convención Americana [...] en perjuicio de las 565 personas listadas como víctimas en el Anexo 2 adjunto a la presente Sentencia [...]”

5. En primer lugar, destaco la impertinencia del criterio de la mayoría en agrupar las conclusiones de todos los derechos analizados en la Sentencia en un mismo considerando. Esta situación obligó a los miembros del Tribunal a emitir un solo voto a favor o en contra de -todos- los aspectos centrales del fondo de la Sentencia, aun cuando es evidente que cada derecho fue analizado de manera autónoma y que además existen puntos de coincidencia y de diferencia que el considerando “único” no permite reflejar. El Reglamento de la Corte prevé en su artículo 16 que el voto de cada Juez será “afirmativo” o “negativo”, sin que puedan admitirse abstenciones. La agrupación de todos los derechos violados no permitió expresar acertadamente la posición de cada uno de los puntos de debate en los puntos resolutive, tal como lo determina el reglamento. Además constituyó una evidente falta de consideración al derecho de todos los jueces de manifestar nuestras posiciones a través de nuestros votos “afirmativos” y “negativos” respecto de los puntos debatidos. En mi caso, no se me permitió pronunciarme a favor sobre la responsabilidad del Estado por la violación a los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial (artículos 8.1, 25.1 y 25.2 de la Convención en relación con el artículo 1.1).

6. En segundo lugar, considero que la agrupación del análisis en un capítulo único resultó artificial respecto a la manera en que efectivamente se analizaron los problemas jurídicos del caso. En efecto, el análisis de este caso podría haber ocurrido en un solo capítulo que tuviera como punto de partida las violaciones a los artículos 25.1, 25.2 y 8.1 debido a la falta de ejecución de la sentencia de 25 de octubre de 1993, y este análisis pudo tener en consideración los efectos que el retraso en la ejecución de dicha sentencia tuvo en derechos como la seguridad social o la propiedad. Un análisis de esa naturaleza podría haber visibilizado cómo los miembros de ANCEJUB-SUNAT sufrieron afectaciones a otros derechos en virtud de las violaciones a la protección judicial y el plazo razonable. En esta hipótesis, se podrían haber analizado algunos aspectos relevantes de la seguridad social, la vida digna o la propiedad a la luz de las garantías procesales y la protección judicial. Esto le habría dado mayor fuerza argumentativa y probatoria a la Sentencia y habría permitido analizar de manera sistémica los distintos aspectos involucrados en el caso.

### ***III. Respecto de la inutilidad del análisis de DESCAs en el caso***

7. En cambio la mayoría -una vez más, como ha sido la tendencia desde *Lagos del Campo*- decidió separar artificialmente los aspectos relacionados con los DESCAs de la controversia central del caso, resultado en una innecesaria compartimentación de la

Sentencia y una consecuente debilidad probatoria y argumentativa. La lógica de analizar las cuestiones en un capítulo único cumple un propósito práctico cuando se integran los distintos elementos involucrados en un solo análisis, no cuando se reitera una y otra vez el mismo hecho para declarar distintas violaciones en diversos subcapítulos. Esta situación sucede en este caso, sobre todo en lo que se refiere al análisis del derecho a la seguridad social, la vida digna y la propiedad. La violación a estos tres derechos es dudosa en el caso, pues los reintegros que dejaron de perseguir los trabajadores de ANCEJUB-SUNAT por la falta de ejecución de la sentencia de 25 de octubre de 1993 difícilmente pueden considerarse como la causa de violaciones autónomas a estos derechos.

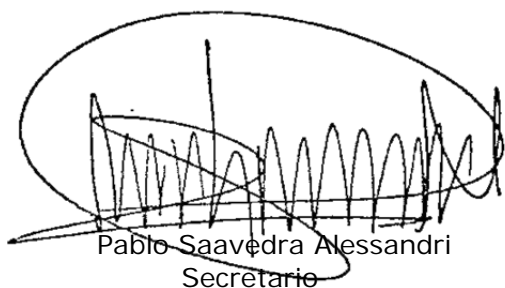
8. La superficialidad del análisis se agrava con el hecho de que se reiteran una enorme cantidad de estándares jurisprudenciales en relación con el derecho a la seguridad social (reiterados en 9 páginas, de los párrafos 154-176), pero se declara una violación a ese derecho por razones periféricas a la pregunta central que subyace en el caso en relación con los DESCAs: si las medidas tomadas en el Perú para limitar la nivelación de las pensiones de las personas sujetas al régimen previsional del Decreto 20530 fueron violatorias del derecho a la seguridad social de los miembros de ANCEJUB-SUNAT. La Sentencia evitó entrar a responder esta pregunta, tal como lo hizo en los casos de *Cinco Pensionistas Vs. Perú y Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*. El silencio de la mayoría sobre ese particular no es necesariamente injustificado, pues el litigio internacional del caso tenía como eje central la falta de ejecución de una sentencia que reconocía derechos pensionales. Sin embargo, considero pertinente mencionar que un análisis autónomo sobre la base del artículo 26 de la Convención requeriría adentrarse a determinar la regresividad de las políticas estatales en materia de DESCAs.

9. Con lo anterior no sugiero que la Corte se deba conocer en todos los casos como el presente la política pública de los Estados en relación con los DESCAs, pues en la mayoría de las ocasiones ese tipo de análisis trasciende las situaciones particulares de una víctima o un conjunto de víctimas en casos concretos. Además ese tipo de análisis son particularmente delicados. Lo que sugiero en cambio es que en caso de realizarse un análisis autónomo sobre la base del artículo 26 de la Convención, esto debe cumplir el propósito de analizar el cumplimiento de las obligaciones de desarrollo progresivo por parte de los Estados. En el resto de casos -donde se alegue la afectación a un DESCAs para una persona o un grupo de personas como resultado del incumplimiento de un derecho civil y político, como es este caso- el análisis se debe hacer sobre la base del derecho principal alegado (en el presente caso, el derecho a la protección judicial) en su relación con el DESCAs en cuestión. No hacerlo así conlleva a dos extremos no deseables: o a analizar una política pública a la luz de un número limitado de personas, o a declarar violaciones autónomas a los DESCAs con argumentaciones débiles y prueba insuficiente.

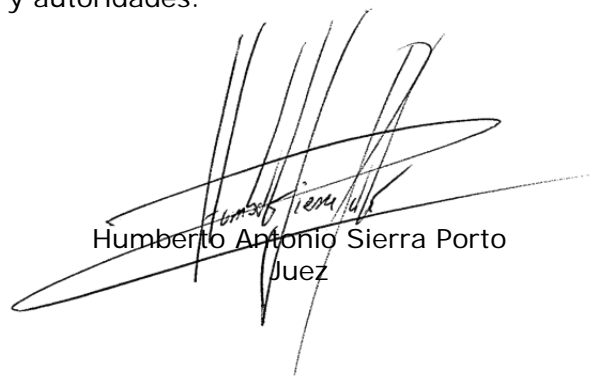
10. En cualquier caso es fundamental delinear adecuadamente los elementos de juicio en materia de progresividad, para evitar que la Corte se convierta en un tribunal contra mayoritario frente a materias de profundo interés político y social. La interpretación que entiende que el artículo 26 es fundamento para declarar la responsabilidad internacional del Estado y la posibilidad de declarar la invalidez de normas constitucionales, legales, reglamentos o sentencias por ser regresivas y por desconocer los DESCAs. Esta convicción conlleva la posibilidad de avalar decisiones en materia de reducción de las condiciones de vigencia políticas públicas y programas estatales relacionados con temas como la seguridad social y en particular el sistema pensional. Decisiones que pueden servir para legitimar políticamente medidas que

reduzcan los derechos de trabajadores y ciudadanos, pero que en tanto tengan una adecuada justificación no puedan ser declaradas regresivas. En este sentido no se debe olvidar que el principio de no regresión no significa que no pueda haber regresión, sino que debe ser una regresión justificada.

11. También se debe tener en cuenta que en los países sujetos a la competencia contenciosa de la Corte la jurisprudencia del Tribunal es utilizada para enriquecer la argumentación de los jueces y autoridades nacionales, quienes haciendo uso de ella pueden decidir de manera más adecuada, ilustrada y justa en asuntos relacionados con Derechos Humanos. Esto es una razón más para que la Corte haga un uso responsable de sus competencias para analizar violaciones a los DESCAs. No hacerlo así puede abrir la puerta para que, vía control de convencionalidad, se entienda que la jurisprudencia de DESCAs es fundamento para que los tribunales nacionales se conviertan en jueces de políticas públicas, con el consecuente posible conflicto social y político y la posible crisis de legitimidad que puede enfrentar un tribunal al entrar al debate político en materia pensionaria. La Corte debe promover que la materialización de los derechos en el ámbito nacional se alcance a través del desarrollo de las competencias que cada Estado ha otorgado a los distintos poderes y autoridades.



Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario



Humberto Antonio Sierra Porto  
Juez