

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 165
19 septiembre 2024
Original: español

INFORME No. 157/24
PETICIÓN 2065-19
INFORME DE ADMISIBILIDAD

VÍCTOR FRANCISCO YÁÑEZ CORTES Y OTROS
BOLIVIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 19 de septiembre de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 157/24. Petición 2065-19. Admisibilidad. Víctor Francisco Yañez Cortes y otros. Bolivia. 19 de septiembre de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Arturo Yáñez Cortes
Presunta víctima:	Víctor Francisco Yáñez Cortes, Victor Castro Gonzales, Jorge Rolando Bernal Quiroz, Walter Armando Romero Carrasco, Miguel Ángel Pacheco Sandoval y Fortunato Lopez Licoña.
Estado denunciado:	Bolivia
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (Protección de la Honra y de la Dignidad), 21 (Derecho a la Propiedad Privada), 25 (Protección judicial) y 26 (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ y otros instrumentos internacionales ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	26 de septiembre de 2019
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	9 de octubre de 2019, 15 de octubre de 2019, 29 de octubre de 2019 y 27 de enero de 2021
Notificación de la petición al Estado:	10 de diciembre de 2021
Primera respuesta del Estado:	8 de abril de 2022
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	15 de junio de 2022, 18 de julio de 2023, 11 de septiembre de 2023 y 26 de abril de 2024

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 del instrumento de ratificación realizado el 19 de julio de 1979)

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, en ninguna de las peticiones
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (Derecho a la Propiedad Privada), 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)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

¹ En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

² Artículos 2, 4.b, 4.c, 5 y 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Personas Mayores; y 1, 2, 3, 5, 9.1 y 17 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, Protocolo de San Salvador).

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

El peticionario

1. El peticionario denuncia que el Estado modificó el régimen de jubilación de las presuntas víctimas, provocando que el monto que debían recibir como pensión disminuya, por lo que considera que esto constituye una regresión a su derecho a la seguridad social.

Sobre el sistema de pensiones y la situación de las presuntas víctimas

2. El peticionario explica que la Ley de Pensiones N°1732 de noviembre de 1996 incrementó en diez años la edad para obtener una jubilación, provocando que los hombres recién pudiesen pensionarse a los 65 años, en lugar de a los 55 como estaba previsto en la normativa interna desde 1959. Esta situación no solo habría afectado a las personas que estaban próximas a retirarse, sino también a aquellas que no contaban con un empleo y/o no tenían perspectivas de obtenerlo prontamente.

3. Señala que con el fin de atender a esta última población, el 21 de julio de 1997, mediante Resolución Secretarial, se promulgó el “Manual de Prestaciones de Rentas en Curso de Pago y Adquisición de la Unidad de Recaudaciones”, el cual estableció la posibilidad de que las personas aseguradas que no pudieran acreditar actividad laboral pensionable obtuvieran una renta de jubilación con reducción de edad, cuyo monto variaba en función de la cantidad de años que les faltaran para alcanzar la edad de retiro. De esta manera, el beneficio se reducía en un 8% por cada año faltante para cumplir con dicho requisito. Además, la renta así calculada sería de carácter definitiva y no podría ser recalculada al cumplimiento de las edades mínimas de jubilación⁴.

4. Meses después, el 4 de diciembre de 1997 el gobierno emitió la Resolución Ministerial N° 1361, que contenía la siguiente disposición con respecto a la renta de jubilación con reducción de edad: “*Los asegurados que hubieran cumplido con un mínimo de ciento ochenta (180) cotizaciones y cuenten con al menos 45 años las mujeres y 50 los varones al 1 de mayo de 1997, podrán acogerse a la renta con reducción de un 8% por cada año de disminución de la edad, hasta llegar a las edades mínimas absolutas de 50 años para las mujeres y de 55 años para los varones*”. A criterio del peticionario, esta nueva norma derogó la regulación anterior y esclareció que la reducción del 8% solo aplicaría hasta que el beneficiario cumpla la edad establecida para el retiro. Es decir, que sí se recalcularía al momento de cumplir la edad requerida para obtener una pensión ordinaria.

5. En este contexto, en aquella época, las presuntas víctimas vieron como única opción optar por la renta de jubilación con reducción de edad. No obstante, tomaron esta decisión, en el entendido de que apenas cumplieren 55 años (edad mínima de jubilación para los hombres), ya no se les aplicaría el descuento del 8% por año restante, en función de la citada Resolución Ministerial N° 1361. De este modo, las presuntas víctimas

⁴ Manual de Prestaciones de Rentas en Curso de Pago y Adquisición de la Unidad de Recaudación. Art. 28°.- El asegurado que al 1º mayo 1997, hubiera estado cesante de toda actividad laboral asegurada, durante los últimos seis (6) meses o más inmediatamente anteriores y acredite el mínimo de ciento ochenta (180) cotizaciones mensuales en una entidad gestora del Sistema de Reparto regidos por el Código de Seguridad Social y tenga al 1º mayo 1997 las edades mínimas de cincuenta (50) años si es hombre o de cuarenta y cinco (45) si es mujer, siempre que no retorne a trabajar posteriormente podrá solicitar a la Unidad de Recaudación se le otorgue sus renta básica, complementaria o ambas, con reducción de edad por cesantía prolongada e involuntaria.

En este caso el monto de la renta básica complementaria, calculada será reducida en un ocho por ciento (8%) por cada año de disminución de la edad exigida para la renta de vejez en los artículos 23 y 24 del presente manual. La renta así calculada será de carácter definitiva y no podrá ser recalculada al cumplimiento de las edades de cincuenta y cinco (55) o de cincuenta (50) años para hombres y mujeres respectivamente.

Si estas personas retornaran a realizar una actividad de remunerada después de que se les hubiera otorgado la renta con reducción de edad por cesantía prolongada del sistema de reparto, no podrán recibir la compensación de cotizaciones por los aportes realizados al sistema de reparto. Estas personas se considerarán rentistas en curso de pago del sistema de reparto, pudiendo percibir renta y salario sobre el cual estarán obligados a cotizar al seguro social obligatorio a través de alguna AFP. Estas personas no podrán recalificar su renta de Reparto.

accedieron al citado régimen de seguridad social cuando estaban vigor las reglas establecidas en esa norma, teniendo lugar sus resoluciones de jubilación en las siguientes fechas:

Presunta víctima	Resolución de Jubilación	Fecha de la resolución
Víctor Francisco Yáñez Cortés	Res. N° 010214	19 de junio de 2000
Víctor Castro Gonzáles	Res. N° 007193	16 de octubre de 1998
Miguel Ángel Pacheco Sandoval (fallecido)	Res. N° 017395	13 de diciembre de 1999
Fortunato López Licoña	Res. N° 014897	12 de agosto de 1998
Walter Armando Romero Pacheco	Res. N° 014978	16 de octubre de 2000
Jorge Rolando Bernal Quiroz	Res. N° 015175	15 de noviembre de 1999

6. Sin embargo, las autoridades nunca cumplieron con cesar el referido descuento del 8% anual, lo cual habría afectado la seguridad social que reciben las presuntas víctimas. Además, el 31 de agosto de 2005 se publicó la Resolución Ministerial N° 476 que dispuso que la calificación de la renta de jubilación con reducción de edad tendría carácter definitivo, y que no correspondería ningún recálculo al cumplir las edades mínimas. Esto fue ratificado en 2010 a través de la Ley de Pensiones N° 065. A criterio del peticionario, la aplicación de dichas normas a la situación de las presuntas víctimas para mantener la reducción del 8% en su jubilación implica una vulneración a su derecho a la pensión, así como una aplicación retroactiva de la normativa interna. Considera que el régimen que debe regir su situación jurídica es el previsto en la Resolución Ministerial N° 1361, pues era la normativa vigente cuando obtuvieron sus resoluciones jubilatorias.

Acción de inconstitucionalidad abstracta

7. El peticionario cuenta que en 2017 las presuntas víctimas dialogaron con el Diputado Oscar Urquiza Córdova con la finalidad de que este presentara una acción de inconstitucionalidad abstracta en contra de los Artículos 189 de la Ley N°065, Decreto Supremo N°28454 y la Resolución Ministerial N°476, este acogió el pedido y gracias a su investidura presentó la acción de inconstitucionalidad el 23 de mayo de 2017.

8. En un primer momento, el 4 de agosto de 2017 el Tribunal Constitucional emitió el Auto Constitucional No. 0222/2017-CA, en el que admitió la acción señalando taxativamente que *“del análisis de la acción presentada, se evidencia que esta se respalda en una adecuada fundamentación jurídico – constitucional, precisando el accionante las razones por las cuales considera que los preceptos hoy cuestionados son contradictorios al texto constitucional, generando duda razonable, que posibilita realizar el juicio de constitucionalidad”*. Sin embargo, el 14 de marzo de 2018 este mismo colegiado emitió la Sentencia Constitucional Plurinacional 0004/2018, en la que cambió su posición y declaró improcedente la demanda, señalando que *“los cargos de inconstitucionalidad son insuficientes para realizar el contraste de las normas acusadas”*. Finalmente, esta decisión fue notificada el 2 de abril de 2019.

Consideraciones finales

9. La parte peticionaria concluye que Bolivia vulneró los derechos de los seis peticionarios al no permitirles gozar del monto total de sus jubilaciones, conforme a la norma a la que se acogieron. Alega que el descuento anual del 8% debió haber cesado cuando las presuntas víctimas alcanzaron gradualmente las edades mínimas para acceder a una pensión por edad ordinaria.

10. Plantea que además de las vulneraciones a la Convención Americana, también se infringen disposiciones de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y el Protocolo de San Salvador, en lo relativo a la protección de las personas adultas mayores. Además, se estaría vulnerando el art. 123 de la Constitución que a la letra dice: *“[l]a ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia laboral, cuando lo determine expresamente a favor de las trabajadoras y los trabajadores”*; que *“[l]as disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio”*; y que *“[l]os derechos y beneficios reconocidos a favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos”*. Por lo tanto, la situación de las

presuntas víctimas no debió ser afectada por las disposiciones posteriores a la Resolución Ministerial N°1361, pues implicaría su aplicación retroactiva en perjuicio de estas.

El Estado boliviano

11. El Estado arguye que los hechos denunciados no caracterizan violaciones a los derechos humanos que les sean atribuibles. Recuerda que las normas cuestionadas están dirigidas a permitir que las personas que no cumplieran con los años requeridos para la jubilación pudieran acogerse a la renta de jubilación con reducción de edad bajo condiciones que no eran las regulares. En tal sentido, destaca que las presuntas víctimas decidieron voluntariamente acogerse a tal régimen, y que actualmente continúan recibiendo sus jubilaciones respectivas (a excepción de una de ellas que dejó de percibirla por motivos de fallecimiento) demostrando así su aceptación y conformidad con la decisión adoptada.

12. Bolivia añade que garantiza el derecho a la protección judicial, ya que cuenta con normativa y recursos idóneos y efectivos para resguardar posibles afectaciones de derechos vinculados a la renta de jubilación. En ese sentido considera que la acción de inconstitucionalidad abstracta contra normas relativas al sistema de pensiones por jubilación, además de carecer de la fundamentación adecuada, no era el recurso idóneo, pues las presuntas víctimas debieron haber agotado los recursos de reclamación y apelación a nivel administrativo para, posteriormente presentar un amparo constitucional.

13. Asimismo, alega falta de caracterización con respecto a los artículos 21 y 26 de la Convención Americana, relativos al derecho a la propiedad y al desarrollo progresivo de los DESCAs, por falta de argumentación; y que no se vulneraría la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ya que este tratado fue ratificado por el Estado el 22 de diciembre de 2016, es decir, después de la entrada en vigor de las disposiciones cuestionadas. Sin perjuicio de ello, el Estado considera que cuenta con la normativa adecuada para la protección de personas adultas mayores.

14. También aduce que la CIDH no tiene competencia debido a la materia para pronunciarse sobre el Protocolo de San Salvador, ya que, conforme a su artículo 19.6 su competencia se circunscribe al análisis de los derechos de libertad sindical y educación, derechos que no están relacionados con el presente caso.

15. Finalmente, Bolivia cuestiona que las presuntas víctimas pretenden que la CIDH se pronuncie sobre la normativa del sistema de pensiones, aspecto que ya fue resuelto a nivel interno; y recuerda que existe una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional por la acción de inconstitucionalidad interpuesta, que ya desestimó el presente reclamo por falta de argumentos que demuestren el incumplimiento de un deber constitucional o convencional.

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

16. El Estado afirma que las presuntas víctimas no agotaron debidamente la jurisdicción interna, ya que no interpusieron los recursos administrativos necesarios para interponer una acción de amparo. Por el contrario, con el apoyo de un diputado presentaron una acción de inconstitucionalidad, la cual no era idónea para canalizar la cuestión planteada. Por su parte, la parte peticionaria sostiene que se agotaron los recursos internos con la citada acción de inconstitucionalidad, dado que la normativa cuestionada es inconstitucional.

17. Así, la Comisión recuerda que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos disponibles, pues si esta *“planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida”*⁵. En este contexto, la CIDH observa que las presuntas víctimas acudieron a un diputado, quien estaba facultado para interponer una acción de inconstitucionalidad. Aunque, en última instancia esta acción fue declarada improcedente, el Tribunal Constitucional no cuestionó la idoneidad del recurso. Por el contrario,

⁵ CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros, Jubilados de la empresa venezolana de aviación VIASA. Venezuela, 15 de octubre de 2004, párr. 52.

dicha instancia rechazo la demanda al considerar que no se habían presentado argumentos que demuestren la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, las cuales regulan la renta de jubilación con reducción de edad. Por lo expuesto, la Comisión considera que Tribunal Constitucional Plurinacional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el asunto en controversia y dio una respuesta al reclamo planteado. Por lo expuesto, la Comisión considera que las presuntas víctimas actuaron de buena fe, cumpliendo con agotar los recursos adecuados para hacer valer sus derechos. Por ello, la petición cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

18. Finalmente, teniendo en cuenta que la resolución del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia que cerró el asunto a nivel interno se notificó el 2 de abril de 2019; que la presente petición fue presentada el 25 de setiembre de 2019; y que el Estado no ha cuestionado el plazo de presentación de la petición, la Comisión también considera que se cumple con lo dispuesto en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

19. En primer lugar, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

20. Al respecto, la CIDH recuerda que en las sentencias de los casos *Cinco Pensionistas vs. Perú* y *Muelle Flores vs. Perú*, la Corte IDH ha precisado que recibir una jubilación de manera oportuna y adecuada forma parte del derecho a la seguridad social⁶. Además, que los Estados tienen la obligación de no adoptar medidas de carácter regresivo, y que en caso de que se evidencie la adopción de una medida que limite el grado de protección de un derecho económico, social y/o cultural, se deberá determinar si esta se encuentra justificada por razones de suficiente peso⁷. Además, respecto a su relación con el derecho a la propiedad, la Corte IDH ha señalado que “el derecho a la pensión que adquiere [una] persona tiene ‘efectos patrimoniales’, los cuales están protegidos bajo el artículo 21 de la Convención”⁸.

21. En el presente caso, la Comisión observa que la parte peticionaria cuestiona, esencialmente, que el Estado adoptó una medida de carácter regresivo, lo cual perjudicó el derecho a la seguridad social de las presuntas víctimas. Según sus alegatos, la Resolución Ministerial N° 1361 derogó la normativa previa en materia previsional y estableció que la reducción del 8% para las personas que se acogieron al régimen de renta de jubilación con reducción de edad solo aplicaría hasta que el beneficiario cumpliera la edad regular establecida para el retiro. Sin embargo, argumenta que el Estado nunca cumplió con dicha normativa, y por el contrario, promulgó disposiciones que reincorporaron la reducción del 8%.

22. A pesar de lo expuesto, Bolivia no presenta contrargumentos orientados a desacreditar la interpretación del peticionario sobre los alcances de la Resolución Ministerial N° 1361 o a demostrar que la reincorporación de la reducción del 8% está justificada. Más aún, la Comisión observa que aunque a nivel interno se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la normativa promulgada por el Estado, aduciendo su carácter regresivo, el Tribunal Constitucional Plurinacional no habría analizado la cuestión planteada debido a una supuesta falta de argumentos. A juicio de la Comisión, esta falta de análisis en el control de constitucionalidad podría constituir una restricción al derecho a la protección judicial.

⁶ Corte IDH, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de marzo de 2019, Serie C No. 375, párr. 192.

⁷ Corte IDH, *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, párr. 143.

⁸ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 1 de julio de 2009, Serie C No. 198, Párr. 85.

23. Con base a estas consideraciones, la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, ya que, si se corroboraran como ciertos, podrían constituir violaciones de los derechos protegidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 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) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de las presunta víctimas.

24. Con relación al artículo 11 (protección de la honra y de la dignidad) de la Convención, la Comisión considera que la parte peticionaria no ha aportado argumentos o información que permitan, *prima facie*, identificar que su posible vulneración le sea internacionalmente atribuible al Estado boliviano.

25. En cuanto a las vulneraciones a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Comisión recuerda que carece de competencia para establecer violaciones a dicho tratado. Asimismo, respecto a los alegatos sobre violaciones a los artículos del Protocolo de San Salvador, la CIDH observa que la competencia prevista en el artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. En tal sentido, la Comisión únicamente se limitará a determinar si, *prima facie*, en el presente asunto puede existir una posible afectación a los derechos contemplados en la Convención Americana. Sin perjuicio de ello, los instrumentos mencionados podrán ser considerados en el ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa de fondo del presente caso, en los términos del artículo 29 de la Convención.

26. Finalmente, respecto al fallecimiento del señor Miguel Ángel Pacheco Sandoval, una de las presuntas víctimas, la CIDH recuerda que, de corroborarse la vulneración de sus derechos, las prestaciones de seguridad social se aplicarán a sus dependientes⁹. Por tal motivo, su fallecimiento, no exime a la Comisión, ni a la Corte IDH, de analizar su caso.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 21, 25, y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana;

2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con el artículo 11 de la Convención Americana, 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 19 días del mes de septiembre de 2024. (Firmado): Carlos Bernal Pulido, Primer Vicepresidente; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Edgar Stuardo Ralón Orellana y Andrea Pochak, miembros de la Comisión.

⁹ Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14 (19 de julio de 2008), párr. 81.