

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 3
9 febrero 2022
Original: portugués

INFORME No. 2/22
PETICIÓN 1604-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MIEMBROS DE LA CARTERA DE PREVISIÓN DE LOS ABOGADOS
DEL IPESP
BRASIL

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 9 de febrero de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 2/22. Petición 221-12. Admisibilidad. Miembros de la Caja de Previsión Social de los Abogados del IPESP. Brasil. 9 de febrero de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Federación de las Asociaciones de Abogados del Estado de San Pablo (FADESP), Carlos Giannazi, Débora Guimarães Barbosa, Edson de Almeida Freire, Floriano Monteiro de Araújo, Maria das Graças Pereira Rolim, Mauricio de Campos Canto, Virginia Braga Candido ^{1, 2}
Presunta víctima:	Miembros de la Caja de Previsión Social de los Abogados del IPESP
Estado denunciado:	Brasil
Derechos invocados:	Artículos 11 (protección de la honra y de la dignidad), 21 (propiedad privada) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ con relación a los artículos 1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo tratado

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	7 de octubre de 2013
Notificación de la petición al Estado:	5 de enero de 2016
Primera respuesta del Estado:	5 de octubre de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	4 de agosto de 2016; 22 de marzo de 2017; 30 de mayo de 2017; 5 de agosto de 2017; 27 de junio de 2018 y 7 de agosto de 2018; 26 de junio de 2020; 21 de septiembre de 2020 y 25 de septiembre de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	1 de marzo 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 sobre Derechos Humanos (instrumento adoptado el 25 de septiembre de 1992)

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 4 (derecho a la vida), 8 (garantías judiciales) 11 (honra y dignidad), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con los artículos 1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo tratado

¹ La Subsección de Santos del Colegio de Abogados de Brasil requirió su ingreso en calidad de *amicus curiae*. En sus argumentos, afirma que la Ley No. 13.549/2009, que estableció la liquidación de la Cartera de Previsión de los Abogados del Estado de San Pablo, comprometió la jubilación de los abogados y las abogadas inscriptos en la Cartera.

² El concejal Celso Giannazi, parlamentario de la Cámara Municipal de San Pablo, y el diputado estadual Carlos Gianazi solicitaron su ingreso en calidad de *amicus curiae*.

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

⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la otra parte.

Agotamiento de los recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro del plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria afirma que el Estado brasileño es responsable de la violación de los derechos a la protección de la honra y la dignidad, así como del derecho a la propiedad de los abogados y las abogadas miembros del Instituto de Previsión Social del Estado de San Pablo (en adelante "IPESP"), debido al acto del Estado de San Pablo que publicó la Ley No. 13.549/2009 y modificó el régimen de jubilación de estos abogados, lo que implicó una reducción de los valores de sus futuros beneficios; la ampliación de la edad mínima para la concesión de la jubilación, sumada a treinta y cinco años de inscripción del abogado en la Sección de San Pablo del Colegio de Abogados de Brasil (en adelante "OAB-SP"); el aumento del aporte del 5% al 20%; y la transformación de la jubilación vitalicia en un título de capitalización, cuyo fondo individualizado sería rescatado en un plazo promedio de tres años. Además, sostiene que, en virtud de su condición de adultos mayores, las presuntas víctimas se vieron más afectadas por las violaciones, al vulnerarse sus proyectos de vida y su derecho a una vida digna.

2. Aclara que la Ley No. 5.174/1959 del Estado de San Pablo en 1959 creó la Caja de Previsión Social de los Abogados de San Pablo, órgano con autonomía financiera y patrimonio propio, con el objetivo de proporcionar el beneficio de jubilación a los abogados y de pensión a sus dependientes. Afirma que la creación de la Caja de Previsión Social de los Abogados de San Pablo fue un hito en la conquista de beneficios previsionales para los abogados, pues habían sido excluidos del régimen previsional que estableció los Institutos de Jubilación (IAPI, IAPC). La Caja de Previsión Social de los Abogados de San Pablo se creó como órgano que incluía obligatoriamente a todos los abogados y las abogadas de San Pablo.

3. Sin embargo, con la promulgación de la Ley Orgánica de Previsión Social, en 1960, los abogados y las abogadas fueron incluidos en el régimen federal de previsión social, administrado por el Instituto Nacional de Previsión Social (en adelante "el INS"), la Caja de Previsión Social de los Abogados de San Pablo fue reformulada por la Ley Estadual No. 10.394 del 16 de diciembre de 1970, y la inclusión de los abogados y las abogadas al régimen de previsión social pasó a ser optativa. En ese sentido, la parte peticionaria afirma que el Estado de San Pablo buscó garantizar la previsión complementaria de los profesionales sujetos solo al régimen del INS.

4. No obstante, la parte peticionaria alega que la Ley Estadual No. 13.549 del 26 de mayo de 2009 extinguió el régimen de la Caja de Previsión Social de los Abogados de San Pablo, y que su artículo 1.2 establece que el Estado no será responsable del pago de los beneficios ya concedidos o que se concedan en el ámbito de la Caja de Previsión Social de los Abogados, y que tampoco pagará indemnización a sus afiliados ni insuficiencia patrimonial pasada o futura. Según los peticionarios, el Estado de San Pablo era el administrador de los fondos de la Caja, que generaban utilidades destinadas a mantenerlo. En consecuencia, muchos abogados y abogadas no pueden jubilarse. Además, afirman que, en 2018, el Estado de San Pablo publicó la Ley No. 16.877 que eliminó la Caja de Previsión Social, extinguió todas las jubilaciones y ordenó que los aportantes retirasen los saldos de sus cuentas individuales. La parte peticionaria aduce que esa decisión afectó a los abogados y las abogadas: a las viudas y los huérfanos que ya recibían jubilaciones y pensiones; a los abogados que habían aportado, pero que no habían solicitado su jubilación, aunque ya reunían todos los requisitos, y a los abogados que todavía aportaban al fondo.

5. La parte peticionaria afirma que, en virtud de la Ley Estadual No. 13.549, el Partido Socialismo y Libertad (en adelante "PSOL") y el Consejo Federal del Colegio de Abogados del Brasil (en adelante "el CFOAB") iniciaron acciones directas de inconstitucionalidad (ADI 4291 y ADI 4429) ante el Supremo Tribunal Federal (en adelante "el STF"). Esas acciones habrían demostrado que la Ley Estadual No. 13.549/2009 violaba el derecho adquirido y la seguridad jurídica, contrariaba los principios de moralidad, impersonalidad y responsabilidad de la administración pública al extinguir la Caja de Previsión Social de los Abogados de San Pablo y al eximir al Estado de San Pablo de su responsabilidad para con los asegurados. Sin embargo, alega que,

el 14 de diciembre de 2011, el STF hizo parcialmente lugar a las mencionadas acciones para declarar la inconstitucionalidad de la Ley Estadual No. 13.549/2009 respecto a la exclusión de la responsabilidad del Estado de San Pablo, y reafirmar la interpretación de la Constitución según la cual las reglas de la mencionada ley no se aplican a aquellos que al momento de la publicación de la ley ya gozaban del beneficio o habían cumplido con los requisitos necesarios para la concesión de la jubilación. De esta forma, afirma que el STF no se manifestó respecto de los abogados y las abogadas que eran aportantes de la Caja, pero que no reunían las condiciones para la concesión de la jubilación.

6. Se interpuso recurso de aclaratoria contra la decisión del STF, que fue rechazado el 20 de marzo de 2013 y publicado el 17 de mayo de 2013 y el 21 de mayo de 2013. En ese sentido, la parte peticionaria sostiene que la petición presentada no pretende revisar las decisiones dictadas por el STF, sino establecer y declarar que el Estado brasileño violó preceptos de la Convención Americana. Alega que la acción de reparación pecuniaria no es la acción efectiva y eficaz para garantizar los derechos de las presuntas víctimas. Adicionalmente, la parte peticionaria alega que la CIDH tiene competencia en razón de la materia con relación al artículo 26 de la Convención Americana.

7. A su vez, el Estado afirma que la Comisión carece de competencia en razón de la materia con relación al artículo 26 de la Convención Americana y al Protocolo de San Salvador, a excepción de los derechos a la libertad sindical, a la libre asociación y a la educación, de acuerdo con el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador. Agrega que la insatisfacción de los peticionarios en cuanto a las conclusiones de los recursos internos no puede dar lugar a la sumisión del caso ante el sistema interamericano, pues la CIDH no puede actuar como órgano de cuarta instancia. En ese sentido, afirma que por medio de las ADI No. 4291 y 4429, el STF declaró inconstitucional los incisos 2 y 3 del artículo 2 de la Ley Estadual No. 13.459/09, y decidió que la mencionada ley no se aplicara a aquellos que, a la fecha de su publicación, ya gozaban del beneficio previsional o que ya habían cumplido con los requisitos necesarios para la concesión de la jubilación. Además, alega que el STF reconoció la inexistencia de derecho adquirido al régimen jurídico con relación a los abogados y las abogadas que no habían cumplido con los requisitos para la concesión del beneficio a la fecha de la modificación de la ley, de manera que no tienen derecho a la jubilación. Afirma que las decisiones del STF se dictaron en procesos desarrollados de acuerdo con las normas procesales internas. Finalmente, el Estado alega que los peticionarios no agotaron los recursos internos, pues la acción directa de inconstitucionalidad no es el recurso idóneo para el reconocimiento de daños patrimoniales de responsabilidad del Estado y su consecuente reparación, y que debieron solicitar una reparación pecuniaria sobre la base del artículo 37, inciso 6, de la Constitución Federal.

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

8. Inicialmente, como cuestión preliminar, la Comisión destaca que, si bien no hay identificación expresa de cada una de las presuntas víctimas, la CIDH considera que las presuntas víctimas son pasibles de identificación, pues se trata de abogados inscriptos en el Colegio de Abogados de Brasil, seccional de San Pablo, que se inscribieron en la Caja de Previsión Social del respectivo órgano. Por lo tanto, sería posible identificarlos.

9. La parte peticionaria alega que agotó los recursos internos aplicables al promover dos acciones de inconstitucionalidad, ADI 4291 y ADI 4429, contra las disposiciones de la Ley del Estado de San Pablo No. 13.459/09, que, en su opinión, impone obstáculos legales para que se les garantice su derecho a la jubilación a los abogados y las abogadas miembros de la Caja de Previsión Social del IPESP, es decir, las presuntas víctimas en el presente caso. Afirma que las mencionadas acciones de inconstitucionalidad quedaron firmes con autoridad de cosa juzgada, respectivamente, el 21 de mayo de 2013 y el 17 de mayo de 2013, que ya no corresponde ningún recurso interno contra las mencionadas decisiones, y que la acción de reparación pecuniaria no es efectiva ni eficaz para reparar los derechos de las presuntas víctimas, como reparación *in integrum* de las violaciones de los derechos de las presuntas víctimas. A su vez, el Estado sostiene que las acciones de inconstitucionalidad no eran el recurso adecuado y que la parte peticionaria no agotó los recursos internos, pues no presentó una solicitud de reparación pecuniaria basada en el artículo 37, inciso 6 de la Constitución Federal.

10. A los efectos de determinar la admisibilidad, la Comisión considera que las disposiciones legislativas impugnadas constitucionalmente en el presente caso tienen efecto directo en los derechos de las presuntas víctimas, que alegan que la Ley del Estado de San Pablo No. 13.459/09 viola el derecho adquirido y

el acto jurídico perfecto, ya que exime al Estado de responsabilidad por los pagos del fondo previsional, y les impide ejercer sus derechos a la propiedad y a la previsión social, dado que privó del derecho a la jubilación a abogados y abogadas que habían aportado al fondo previsional. En ese tipo de situaciones, la acción de inconstitucionalidad puede constituir un recurso idóneo para proteger la situación jurídica infringida.

11. Dado que en el presente caso hay una decisión definitiva de la más alta instancia judicial de Brasil sobre los hechos denunciados, la Comisión considera que se agotaron los recursos internos en los términos del artículo 46.1.a de la Convención Americana⁵ con la decisión definitiva de las acciones directas de inconstitucionalidad ADI 4291 y ADI 4429, que quedaron firmes con autoridad de cosa juzgada, respectivamente, el 21 de mayo de 2013 y el 17 de mayo de 2013. Además, la Comisión observa que la petición se presentó el 7 de octubre de 2013 y, por lo tanto, se hizo dentro del plazo de seis meses establecido en el artículo 46.1.b de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

12. La Comisión considera que la presente petición incluye alegaciones respecto de la pérdida del derecho adquirido y del derecho a la propiedad y a la previsión social de los abogados y las abogadas que aportaban a la Caja de Previsión Social del IPESP debido a que el Estado de San Pablo promulgó una ley que modificó los criterios de jubilación y eximió al Estado de responsabilidad por el pago de los importes previsionales, lo que llevó a la extinción del sistema previsional de las presuntas víctimas. Además, la presente petición versa sobre la afectación a la vida digna y a la dignidad de las presuntas víctimas, personas mayores, por la pérdida de la jubilación y de la posibilidad de jubilarse a través del sistema que habían elegido.

13. En este sentido, la CIDH reconoce que, a pesar de que las presuntas víctimas no hayan cumplido con todos los requisitos legales necesarios para la concesión de la jubilación, se requiere un análisis de fondo de las causas de la restricción a los derechos de los jubilados.

14. Inicialmente, con relación al argumento de que la CIDH carece de competencia para analizar violaciones al artículo 26 de la Convención Americana, la Comisión señala que el mencionado artículo establece la obligación de los Estados parte de desarrollar progresivamente la plena efectividad de los derechos derivados de normas económicas, sociales y educativas, científicas y culturales previstas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En este sentido, a la luz de la jurisprudencia actual, la Comisión está facultada para reconocer no solo el retroceso y la violación del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sino también la violación autónoma de esos derechos consagrados en la Carta de la OEA⁶.

15. A la luz de estas consideraciones y después de examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no son manifiestamente infundadas y requieren un análisis de fondo del asunto, ya que de corroborarse como ciertos los hechos alegados, pueden caracterizar violaciones a los derechos amparados por los artículos 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) en relación con los artículos 1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo tratado.

16. Finalmente, en cuanto a la alegación del Estado en torno a la cuarta instancia, la Comisión observa que, al admitir esta petición, no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales brasileñas. No obstante, analizará en la etapa de análisis de fondo de la presente petición si los procesos judiciales internos cumplieron con las garantías del debido proceso y de protección judicial, y ofrecieron las debidas garantías de acceso a la justicia a las presuntas víctimas en los términos de la Convención Americana.

⁵ CIDH, Informe No. 51/18, Petición 1779-12. Admisibilidad. Pueblos Indígenas Maya Kaqchikuel de Sumpango y otros. Guatemala. 5 de mayo de 2018, párr. 13, 14 y 16.

⁶ 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. 61. Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Mérito, reparaciones y costas. Sentencia del 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400; Corte IDH. Caso Lagos del Campo vs. Perú. Excepciones preliminares, mérito, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340; Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, mérito, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en lo que respecta a los artículos 4 (derecho a la vida), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con los artículos 1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo tratado.

2. Notificar a las partes sobre la presente decisión; continuar con el análisis de fondo del asunto 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 9 días del mes de febrero de 2022.
(Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta, Edgar Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente, Esmeralda E. Arosemana de Troitiño, Joel Hernández, Miembros de la Comisión.