

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 5
11 marzo 2024
Original: español

INFORME No. 4/24
PETICIÓN 1915-16
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ABDÓN APAZA VALER
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 11 de marzo de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 4/24. Petición 1915-16. Admisibilidad. Abdón Apaza Valer. Perú.
11 de marzo de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Arthur Apaza Flores y Abdías Medina Abogados Asociados
Presunta víctima:	Abdón Apaza Valer
Estado denunciado:	Perú
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	27 de septiembre de 2016
Notificación de la petición al Estado:	12 de marzo de 2018
Primera respuesta del Estado:	11 de junio de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	19 de marzo de 2019, 21 de septiembre de 2020 y 23 de julio de 2023
Observaciones adicionales del Estado	14 de julio de 2020 y 18 de enero de 2022

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 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), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales) 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

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

Alegatos de la parte peticionaria

1. La parte peticionaria denuncia que las autoridades internas le denegaron al señor Apaza Valer la posibilidad de obtener una pensión jubilatoria conforme al régimen previsional minero, a pesar de que laboró por muchos años en una minera, y estuvo expuesto a ambientes tóxicos.

2. Señala que por veintiséis años y siete meses la presunta víctima desempeñó funciones de seguridad en la empresa minera privada Centromin Perú S.A., la cual realizaba labores de explotación en La Oroya, en una zona tóxica de metalurgia, con presencia de hornos de copela y otros contaminantes. El 1 de

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

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

octubre de 1997, el señor Apaza Valer recibió una pensión de jubilación con base en el régimen previsional ordinario. No obstante, cuestiona que al haber trabajado en el sector minero a la presunta víctima le correspondía el régimen previsional para el personal de dicha actividad, regulado por la Ley N.º 25.009³.

3. Afirma que la incorrecta asignación del régimen de pensiones le causa perjuicios al señor Apaza Valer, en tanto los beneficios del régimen minero le permitirían cubrir mejor las enfermedades de hipoacusia neurosensorial bilateral y fibrosis pulmonar que sufre por su constante exposición a áreas tóxicas. Asimismo, destaca que el señor Apaza Valera también posee ceguera en ambos ojos y glaucoma, aunque dichas situaciones no necesariamente son resultado de sus actividades laborales.

4. Debido a ello, el 27 de noviembre de 2007, a sus sesenta y siete años, el señor Apaza Valer solicitó a la Oficina de Normalización Previsional (en adelante: "ONP") la modificación de su régimen pensionario, a efectos de recibir una jubilación con base en el régimen minero. Ante la falta de respuesta, el 26 de diciembre de 2007 aquel interpuso un recurso de apelación en sede administrativa. No obstante, sostienen los peticionarios que la autoridad administrativa tampoco brindó una respuesta conforme a los plazos previstos en el ordenamiento peruano.

5. Frente a este silencio, la presunta víctima inició un proceso contencioso administrativo en sede judicial contra la ONP, para lograr la modificación de su régimen previsional. Sobre este punto, la parte peticionaria explica que, si bien entre el 2007 y el 2013 los órganos judiciales emitieron sentencias que resolvían favorablemente las pretensiones del señor Apaza Valer, la Corte Suprema las declaró nulas y ordenó el reinicio del proceso. Una vez reiniciado, el 2 de septiembre de 2014 el Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, mediante la sentencia N.º 167-2015, declaró fundada la demanda en primera instancia, arguyendo que la presunta víctima cumplía con el requisito de haber laborado con exposición a riesgos de toxicidad. Así, dicha instancia indicó que el certificado médico del 2007 aportado por el demandante acreditaba sus enfermedades; por tanto, poseía suficiente valor probatorio para demostrar su exposición a áreas tóxicas durante su trabajo en la minera. Además, en tal decisión también se valoraron las boletas que recibía el señor Apaza Valer, las cuales contenían un concepto remunerativo por trabajar expuesto a toxicidad.

6. No obstante, el 11 de mayo de 2015 la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, mediante la sentencia N.º 167-2015 de segunda instancia, revocó tal decisión y declaró infundada la demanda, sosteniendo que el señor Apaza Valer no cumplía con los requisitos para acceder al régimen previsional por actividades mineras. Para sustentar esta posición, la referida instancia sostuvo que las pruebas aportadas por la presunta víctima no demostraban que hubiera estado expuesto a situaciones tóxicas, al considerar que las enfermedades diagnosticadas en el 2007 pudieron haber tenido otras causas. Asimismo, arguyó que si bien la presunta víctima tenía fibrosis pulmonar, las normas vigentes al momento de su cese no catalogaban tal afección como una enfermedad profesional; y, por ende, no estaba acreditado el nexo causal entre dicha dolencia y la labor realizada. A continuación, se transcriben los fundamentos de la decisión:

4.2.1.- (...) podemos concluir, que el demandante laboró en una Empresa Minera y las labores desarrolladas fueron el de seguridad, y no ha realizado labores extractivas en las minas a tajo abierto y menos labores expuestas a los riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad. Por otro lado, si bien en la boleta de pago de folio once al dieciocho aparece pagos por un rubro de tóxico, ello no acredita el nexo causal que pudiera haber existido entre las labores realizadas y las enfermedades diagnosticadas en el certificado médico de incapacidad de folio diez. 4.2.2.- El Certificado Médico de Incapacidad de folio diez, consigna como diagnóstico de enfermedades, la ceguera de ambos ojos, glaucoma, hipoacusia neurosensorial bilateral y fibrosis del pulmón, pero dicho certificado no está respaldado con otros documentos idóneos a fin de establecer el nexo causal; por lo que podemos concluir que el demandante no ha acreditado haber cumplido con los requisitos para ser beneficiario de una pensión minera

³ Conforme al art. 1 de la Ley 25009, serán beneficiarios de la jubilación minera: 1) las personas entre 45-50 años de edad, que hayan trabajado en minas subterráneas o los que realicen labores directamente extractivas en las minas a tajo abierto; 2) las personas entre 50-55 años de edad, que hayan estado expuesto a riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad en la realización de sus funciones. La PV sostiene que se encontraría en la segunda causal.

conforme a la Ley número 25009. Se agrega que según Resolución de Jubilación número 35830-97-ONP/DC de folio dos, el demandante ha cesado el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y cinco, y el certificado médico, fue expedido el siete de octubre de dos mil siete, es decir, después de doce años aproximadamente, tiempo en el que el demandante pudiera haber contraído dichas enfermedades por causas distintas a la labor realizada del que ahora goza de una pensión. (...). 4.2.3.- Respecto al fundamento que la fibrosis pulmonar no es una enfermedad profesional: En la recurrida se estima que la fibrosis pulmonar es una enfermedad profesional que surge de la inhalación de algunos agentes químicos como Aluminio y Berilio, los que son de uso en minas, por lo que se asume que el demandante pudo haber estado expuesto a estos agentes químicos y por consiguiente expuesto al riesgo de toxicidad, y como consecuencia de ello contrajo la fibrosis pulmonar. Al efecto, el Tribunal Constitucional (...) precisa que: “respecto a las enfermedades de fibrosis pulmonar, (...) el artículo 60 del Decreto Supremo número 002-72-TR (...), normas vigentes a la fecha de cese del actor, no la catalogaba como enfermedad profesional (...)”; en el caso de autos, como no se ha acreditado los requisitos para acceder a una pensión minera, no es posible establecer el nexo causal de dicha enfermedad con la labor realizada por el demandante.

7. La parte peticionaria resalta que a pesar de que el señor Apaza Valer presentó un recurso de casación contra la citada determinación, el 25 de abril de 2016 la Corte Suprema de Justicia lo declaró improcedente, al considerar que no se demostró la presencia de una infracción normativa en la decisión recurrida. Afirma que las autoridades notificaron esta decisión el 31 de mayo de 2016.

8. Con base en las citadas consideraciones de hecho, la parte peticionaria alega que se vulneró el derecho a la seguridad social y al acceso a la justicia del señor Apaza Valer. Destaca que es de público conocimiento que las personas que trabajaron en el distrito de La Oroya están sujetas a un alto riesgo de toxicidad, debido a las actividades mineras que se realizan en tal localidad. Considera que la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa no cumplió con su deber de buscar la verdad y, debido a ello, no solicitó pruebas de oficio, a efectos de resolver adecuadamente la demanda del señor Apaza Valer.

Alegatos del Estado peruano

9. El Estado, por su parte, replica que la petición es inadmisibles por falta de agotamiento de la jurisdicción interna. Refiere que si la parte peticionaria se encontraba inconforme con la decisión emitida por la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, podía haber presentado una acción de amparo, alegando la afectación de sus derechos.

10. No obstante, señala que, en caso de que la Comisión considere agotada la jurisdicción interna, el presente reclamo igualmente sería inadmisibles por no caracterizar una afectación de derechos. La ONP, en el marco de sus competencias, determinó que la pensión que le correspondía al señor Apaza Valer era conforme al Decreto N.º 19990. Posteriormente, los tribunales internos ratificaron tal determinación, al concluir en el marco de un proceso contencioso administrativo que, si bien la presunta víctima laboró en una empresa minera, las labores que realizó eran de seguridad, y no ejecutó actividades expuestas a riesgos de toxicidad, peligrosidad ni insalubridad, por lo que no le correspondía el otorgamiento de la pensión de jubilación minera. Además, agregó que el señor Apaza Valer tampoco demostró un nexo causal entre la actividad laboral realizada y la enfermedad que padece.

11. Finalmente, Perú destaca que tal determinación se adoptó en un proceso que contó con las debidas garantías judiciales. Aduce que el que las autoridades que resolvieron la controversia no hayan considerado pertinente solicitar pruebas de oficio no constituye una afectación a algún derecho o una irregularidad procesal; y estima que no le corresponde a la Comisión actuar como una “cuarta instancia” que revise las decisiones adoptadas por los tribunales nacionales respecto a las evidencias rendidas por las partes en un determinado proceso.

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

12. El peticionario indica que el señor Apaza Valer agotó la jurisdicción interna con la decisión de la Corte Suprema de Justicia que declaró improcedente su recurso de casación. Por su parte, el Estado controvierte tal afirmación, planteando que la presunta víctima no utilizó la vía de amparo para plantear sus pretensiones, a pesar de que era adecuada y efectiva para ello.

13. Al respecto, la Comisión reitera que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles a su disposición. En este sentido, la CIDH ha mantenido que si la presunta víctima 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 cumplida⁴.

14. Con base en ello, en el presente asunto, la Comisión observa que las instancias judiciales que conocieron la demanda del señor Apaza Valer afirmaron su competencia para analizar la controversia planteada y declararon cumplidos los requisitos de procedencia de la acción. Si bien posteriormente el órgano de segunda instancia desestimó la demanda, esto solo confirma que dicha instancia reconoció que tenía competencia para resolver la cuestión planteada. Debido a ello, la CIDH concluye que la presunta víctima agotó los recursos adecuados para plantear sus reclamos y, en consecuencia, esta petición cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

15. Asimismo, tomando en consideración que la Corte Suprema de Justicia resolvió el recurso de casación del señor Apaza Valer el 25 de abril de 2016, y que esta decisión se notificó el 31 de mayo de 2016, la Comisión también considera que el presente asunto cumple con el requisito de plazo de presentación, contemplado en el artículo 46.1.b) de la Convención, dado que la presente petición se recibió el 27 de septiembre de 2016.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. 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.

17. En el presente asunto, la Comisión considera pertinente destacar que, de acuerdo con la información aportada, la presunta víctima habría realizado sus labores para la empresa minera en el distrito de La Oroya. Al respecto, en su informe de fondo del caso *Comunidad de la Oroya vs. Perú*, la CIDH valoró que el propio Estado reconoció que el Complejo Metalúrgico en dicha localidad "aportaba el 99% de los contaminantes del aire presentes en la cuenca de La Oroya, haciéndose necesario un seguimiento detallado al cumplimiento de las medidas que tal macro-emisor debería cumplir para la disminución de emisiones fugitivas y chimeneas". Con base en ello, la CIDH concluyó que no existía "en principio controversia sobre el menoscabo que ha ocasionado en los derechos de la población"⁵.

18. Asimismo, la Comisión nota que al momento de iniciar el procedimiento administrativo el señor Apaza Valer tenía 67 años, y una condición de salud delicada. A pesar de ello, el procedimiento administrativo y el posterior proceso judicial demoraron nueve años en dar una respuesta definitiva. A criterio

⁴ 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.

⁵ CIDH, Informe No. 330/20, Caso 12.718. Fondo. Comunidad de La Oroya. Perú. 19 de noviembre de 2020, párr 166.

de la Comisión, resulta necesario valorar en la etapa de fondo lo actuado entre el 2007 y 2013 para determinar si hubo negligencia del Poder Judicial.

19. Finalmente, la Comisión estima oportuno también analizar en la etapa de fondo la adecuación de los procesos de índole previsional a la situación de las personas adultas mayores. En el presente caso, la Comisión nota que la carga y valoración probatoria aplicada al señor Apaza Valer para la variación de su régimen previsional podrían haber generado un efecto diferenciado y negativo en sus derechos a la seguridad social y debido proceso, en razón a su edad y condición de salud.

20. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión concluye que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo. De verificarse como ciertos los hechos denunciados, estos podrían caracterizar violaciones a los derechos protegidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) del mismo instrumento.

21. Por último, respecto del alegato del Estado de cuarta instancia, la Comisión observa que al admitir esta petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas. Sino que analizará en la etapa de fondo de la presente petición, si los procesos judiciales internos cumplieron con las garantías del debido proceso y protección judicial, y si el Estado ofreció las debidas garantías de acceso a la justicia para la presunta víctima en los términos de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana; y

2. 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 marzo 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.