

**COMENTARIOS AL INFORME N° 161-2018-JUS-CDJE-PPES**

**Caso CDH-7-2017**

**Asociación de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia de  
Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT)**

## ASPECTOS GENERALES / OBSERVACIONES PRELIMINARES

### 1. DELIMITACIÓN DE LA TEMÁTICA CENTRAL DE LA CONTROVERSIA POR PARTE DE LA CIDH

Según el Estado, “a lo largo de su informe de fondo” la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) habría “planteado cuestiones jurídicas que, en estricto, no se relacionan con los hechos del mismo”, lo que supuestamente redundaría en una “falta de determinación estricta del objeto de la controversia”<sup>1</sup>.

Eso no es cierto, pues los hechos y objeto de la controversia sobre los que versa este caso están claramente delimitados en el Informe de Fondo N° 41/17 (Caso 12.701), que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el 23 de mayo de 2017, sin que la errónea y probablemente involuntaria referencia consignada en los párrafos 26 y 27 de dicho Informe, relativa a la pertenencia o no al régimen de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 20530, pueda afectar sustancialmente lo que es materia de la violación a los derechos humanos sometida a la consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El presente caso alude claramente a la responsabilidad internacional generada por la modificación regresiva producida por el Estado peruano en el régimen de pensiones que los integrantes de la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) venían disfrutando conforme a la legislación peruana hasta 1991, así como por el deliberado y sistemático incumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de 25 de octubre de 1993, y del Tribunal Constitucional de 25 de junio de 1996 y 10 de mayo de 2001, que ordenaron al Estado restituir a éstos su derecho a percibir la pensión que legalmente les corresponde, nivelada con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT, y les reintegre los incrementos dejados de percibir en sus pensiones como consecuencia de la aplicación indebida de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673.

Aún más, es pertinente referir que la perspectiva de la Comisión Interamericana no resultaría del todo errada si se tiene en cuenta que, conforme a la jurisprudencia de Tribunal Constitucional del Perú cuando estaban vigentes las

---

<sup>1</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 2.

disposiciones constitucionales y legales que reconocieron el derecho a la nivelación de las pensiones de las víctimas de este caso, ésta indicaba que

“Siendo el principal efecto de la incorporación al régimen del Decreto Ley N° 20530, 1) tener la calidad de pensionista del mismo, 2) tener la facultad de adquirir derecho a pensión al alcanzar quince años de servicios el hombre y doce y medio la mujer, las mismas que se regulan conforme a lo establecido por el artículo 5° del mismo, y 3) tener el derecho a una pensión nivelable, con los requisitos establecidos en el antes referido Decreto Ley, todos estos constituyen entonces, derechos adquiridos conforme lo establece la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución vigente.”<sup>2</sup>

Así pues, *strictu sensu*, la violación del derecho adquirido de las víctimas a la nivelación de sus pensiones vulneró de modo concurrente el principal efecto de su incorporación al régimen de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 20530.

Con independencia de ello, para una mejor delimitación de lo que es materia de este caso, nuestra parte ha aclarado en su Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas (ESAP) que en el mismo Informe de Fondo N° 41/17, en todos sus párrafos excepto en los num. 26 y 27, se indica que la controversia no reside en la incorporación de los miembros de la asociación al régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, porque siempre se les ha reconocido su pertenencia a dicho régimen. Y nuestras *diferencias* con dicho Informe (no *discrepancias*), están más bien relacionadas con algunos otros aspectos en el ámbito fáctico del caso, así como de sus consecuencias jurídicas y las reparaciones que derivan de éstas, que han sido desarrollados con amplitud que la CIDH en nuestro ESAP.

El marco fáctico postulado en el informe – con el que coincidimos plenamente – se refiere, en primer lugar, al incumplimiento por parte del Estado Peruano de sentencias judiciales que adquirieron autoridad de cosa juzgada; y, en segundo lugar, indica que la materia de controversia es establecer si el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional al incumplir estas sentencias judiciales y cuál es el alcance de dicha responsabilidad.

---

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente N° 008-96-I/TC, del 23 de abril de 1997, Fundamento Jurídico 15.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL CASO Y DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LAS VÍCTIMAS

El Estado alega que las víctimas de este caso “intentan conectar su caso con una serie de modificaciones normativas que se dieron en el Perú en la década de los años noventa, a propósito del sistema de pensiones y la seguridad social, eludiendo ingresar a lo que es el punto central de discusión en este caso, que no es otra cosa que determinar si el Estado peruano cumplió o no con las sentencias de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional relacionadas con las nivelación de las pensiones de jubilación de sus integrantes”<sup>3</sup>.

Eso tampoco es cierto. Nuestra parte considera que el ESAP presentado no solo delimita correctamente la controversia, sino que - para entender adecuadamente los antecedentes y el trasfondo que rodea las violaciones de derechos humanos que se recusan por este medio - ofrece a la Honorable Corte información indispensable sobre el contexto que rodea las violaciones a los derechos humanos de los que trata este caso. En particular, los cambios introducidos en la seguridad social peruana durante el régimen que gobernó el país entre los años 1990 y 2000, puesto que - tal como se indicó en el ESAP - existe una clara correlación entre los cambios introducidos en los sistemas públicos de pensiones; el proceso de imposición y preservación de un modelo de gestión privada de pensiones; el desconocimiento de los derechos de los pensionistas adscritos al régimen de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 20530; y, finalmente, el patrón de incumplimiento sistemático de sentencias dictadas por los tribunales del país en contra de diversos entes centralizados y descentralizados del Estado.

Los cambios introducidos en la seguridad social en el Perú en los años 1990, se dieron conjuntamente con medidas y ajustes económicos (*shock*) aprobados dentro de un contexto de procesos hiperinflacionarios y alzas considerables de los precios de los productos de primera necesidad y del costo de vida en general. Un contexto en el que, frente a este tipo medidas y procesos económicos, el Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), norma mínima sobre la Seguridad Social, establece en su artículo 66 que la cuantía de las prestaciones periódicas para la vejez y otros deben ser revisadas a consecuencias de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten

---

<sup>3</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 8.

de variaciones también sensibles del costo de vida<sup>4</sup>.

Como se encuentra explicado en el ESAP, el Decreto Legislativo N° 673 formó parte del conjunto de modificaciones legales, aprobadas por el Gobierno del ex presidente Alberto Fujimori con el objeto de suprimir los derechos adquiridos en materia pensionaria adquiridos por los cesantes y jubilados que pertenecían al régimen de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 20530. Esto es lo que explica porque el Decreto Legislativo N° 673 – dictado para negar el derecho a la nivelación de las pensiones de los cesantes y jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) – es, en sustancia, idéntico al Decreto Ley N° 25792, dictado con el mismo objeto en perjuicio de los cesantes y jubilados de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), y el Decreto Ley N° 25597, dictado con el mismo objeto para privar de sus derechos adquiridos en materia pensionaria a los cesantes y jubilados de la Contraloría General de la República (CGR). Todos ellos casos conocidos y resueltos por esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup>.

Vista la objeción formulada por el Estado a los elementos contextuales ofrecidos por las víctimas en su ESAP, nos parece pertinente recordar lo que dijo esta Honorable Tribunal en su Sentencia recaída en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, esta Honorable cuando señaló que

“La Corte ha considerado que en casos de alta complejidad fáctica en los que se alega la existencia de patrones o prácticas de violaciones de derechos humanos de carácter masivo, sistemático o estructural, es difícil pretender una delimitación estricta de los hechos. De tal manera, el litigio presentado ante el Tribunal no puede estudiarse de manera fragmentada o pretendiendo excluir aquellos elementos contextuales que puedan ilustrar al juez internacional acerca de las circunstancias históricas, materiales, temporales y espaciales en que ocurrieron los hechos alegados. Tampoco es necesario realizar una distinción o categorización de

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), artículo 66.8: “Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez, para los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.”

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas). Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Sentencia de 1 de julio de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas).

cada uno de los hechos alegados, pues la *litis* planteada sólo puede ser dirimida a partir de una valoración conjunta de todas las circunstancias propuestas<sup>6</sup>, a la luz del acervo probatorio.

Asimismo, el Tribunal ha considerado que, al valorar elementos de contexto, en términos generales, no pretende emitir un pronunciamiento sobre los fenómenos globales relacionados con un determinado caso, ni juzgar las diversas circunstancias comprendidas en ese contexto<sup>7</sup>. Tampoco le corresponde pronunciarse sobre la variedad de hechos, alegados tanto por el Estado como por los representantes, o de políticas públicas adoptadas en diferentes momentos para contrarrestar aspectos que escapen a lo ocurrido en un determinado caso. Por el contrario, la Corte toma en consideración estos hechos como parte de lo alegado por las partes en función de su litigio.”<sup>8</sup>

Eso es precisamente lo que ocurre en este caso. Y, contra lo que afirma el Estado, queremos dejar en claro que en nuestro ESAP no hemos eludido “ingresar a lo que es el punto central de discusión en este caso, que no es otra cosa que determinar si el Estado peruano cumplió o no con las sentencias de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional relacionadas con las nivelación de las pensiones de jubilación de sus integrantes”. Por el contrario, en éste hemos probado que la Sentencia de la Corte Suprema de fecha 25 de octubre de 1993, recaída en el amparo interpuesto por la ANCEJUB-SUNAT y que constituye Cosa Juzgada, se declaró fundada tal acción y, tras declarar inaplicable para sus miembros la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673, se ordenó a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) que repusiera a éstos el derecho a percibir una pensión nivelada con las remuneraciones de los servidores activos de dicha Superintendencia y se les reintegre los incrementos que dejaron de percibir como consecuencia de la aplicación de dicha disposición.

Para que se ejecute la indicada Sentencia de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia de fecha 10 de mayo de 2001, mediante la cual dispuso que se reponga el proceso al estado de ejecución de sentencia de modo que el órgano judicial respectivo haga cumplir el mandato que contiene la misma.

<sup>6</sup> *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, *supra* nota 27, párr. 50.

<sup>7</sup> *Cfr. Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 32 y *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, *supra* nota 27, párr. 51.

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010 (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 62-63.

A pesar del tiempo transcurrido, sin embargo, el Estado no ha cumplido con ninguno de los mandatos judiciales antes reseñados: ni ha repuesto la nivelación de las pensiones de las víctimas de este caso con las remuneraciones propias de los servidores públicos activos en la SUNAT, ni les ha reintegrado los incrementos dejados de percibir en aplicación del Decreto Legislativo N° 673, por lo que se mantiene su aplicación arbitraria.

Respecto de lo primero, las pensiones de las víctimas de este caso nunca fueron niveladas con las remuneraciones propias del régimen público de los servidores activos de la SUNAT, porque éstos han percibido incrementos y diferenciales remunerativos que no han sido integrados en las pensiones de los miembros de ANCEJUB-SUNAT. Y, en cuanto a lo segundo, es importante anotar que – tal como es de verse de su parte dispositiva – la sentencia de la Corte Suprema del 25 de octubre de 1993 nunca dispuso un incremento condicionado a “detectarse alguna diferencia” como sostiene el Estado, sino que lo que ésta determinó realmente es que se reintegrara a las víctimas de este caso los incrementos dejados de percibir como consecuencia de la aplicación de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673, lo que no ha ocurrido en modo alguno.

### **3. SOBRE LA ALEGADA FALTA DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA JURISDICCIÓN INTERNA**

Respecto de la excepción de falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna alegada por el Estado, debemos recordar, en primer término que los Estados tienen la obligación de indicar cuáles son los recursos que debieron agotar las presuntas víctimas al alegar la excepción de agotamiento de recursos internos prevista en el artículo 46° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH)<sup>9</sup>. En este caso, no obstante, el Estado no ha señalado cuáles serían los recursos que debieron agotar las víctimas de este caso.

Inclusive en el supuesto de que dichos recursos existieran no bastaría la sola enunciación de los mismos sino que, estos deben ser idóneos y efectivos<sup>10</sup>. Así lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) desde su primera sentencia *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, párrs. 88 y 91, y Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, párr. 20.

<sup>10</sup> CORTE IDH. Caso Trabajadores Cesados de PetroPerú y otros, vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de Noviembre de 2017, párr. 27.

No corresponde ni a la Comisión Interamericana ni a la Corte IDH identificar *ex officio* cuáles son los recursos internos pendientes de agotamiento<sup>11</sup>. En este sentido, al no haberse indicado los supuestos recursos que debieron ser agotado según el Estado, se debe seguir lo indicado por el Informe de Fondo de la CIDH para el presente caso.

La Corte IDH ha señalado, asimismo, que el agotamiento material de la jurisdicción interna debe evaluarse como posibilidad real y eficaz de una decisión adecuada a derecho por parte de los tribunales nacionales<sup>12</sup>

Finalmente, respecto al argumento de la adhesión del Estado a los votos de los magistrados Vio Grossi en los *Casos Cruz Sánchez y Wong Ho Wing*, ambos contra Perú, sobre la oportunidad de presentación de las excepciones preliminares, creemos necesario precisar que la jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante para todos los Estados parte del Sistema Interamericano por los fundamentos desarrollados en las sentencias que son el resultado del voto en mayoría de los magistrados. Pero ello no incluye los votos razonados, discordantes o concurrentes<sup>13</sup>, dado que si bien son parte de la sentencia, éstos no crean estándares internacionales de naturaleza vinculante.

De esta manera, en el caso *Wong Ho Wing vs Perú* mencionado por el Estado, la Corte IDH ha enfatizado que:

“(...) la Corte considera que sería contrario al principio de economía procesal que se inadmitieran peticiones con base en que al momento de la presentación inicial no se habían agotado recursos internos, si al momento que se analiza la admisibilidad esos recursos ya fueron agotados. En sentido similar, se han pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante “el Tribunal Europeo”) en algunos

<sup>11</sup> CORTE IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 23

<sup>12</sup> CORTE IDH. Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú, párr. 53

<sup>13</sup> Artículo 55 del Reglamento de la Corte IDH. Contenido de las sentencias:

La sentencia contendrá: a. El nombre del Presidente y de los demás jueces que la hubieren dictado, del Secretario y del Secretario Adjunto; b. la identificación de las partes y sus representantes; c. una relación de los actos del procedimiento; d. la determinación de los hechos; e. las conclusiones de las partes; f. los fundamentos de derecho; g. la decisión sobre el caso; h. el pronunciamiento sobre las reparaciones y costas, si procede; i. el resultado de la votación; j. la indicación sobre cuál de los textos hace fe. 2. Todo juez que haya participado en el examen de un caso tiene derecho a unir a la sentencia su voto razonado, concurrente o disidente. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por el Presidente, de modo que puedan ser conocidos por los jueces antes de la notificación de la sentencia. Dichos votos sólo podrán referirse a lo tratado en las sentencias.

casos, así como la Corte Internacional de Justicia respecto del acceso a su jurisdicción”<sup>14</sup>.

Así, incluso si es que lo indicado por el Estado respecto a la oportunidad de la evaluación del agotamiento de recursos fuera cierto, en este caso el estándar que debería aplicarse sería el mencionado previamente y no lo dispuesto en los votos disidentes. Sin embargo, en el presente caso los peticionarios cumplieron con lo dispuesto en el artículo 46.1.a) al agotar los recursos disponibles idóneos y efectivos en el derecho interno. De esta manera, el agotamiento se realiza con la sentencia definitiva de la Corte Suprema de Justicia de la República de fecha 25 de octubre de 1993, al no existir algún otro recurso que pueda revertir la vulneración de los derechos alegados.

#### **4. SOBRE LA ALEGADA FALTA DE COMPETENCIA DE LA CIDH PARA ASUMIR UN ROL DE CUARTA INSTANCIA**

En su Informe N° 161-2018-JUS-CDJE-PPES el Estado ha opuesto como excepción preliminar la “falta de competencia de la CIDH para asumir el rol de cuarta instancia”<sup>15</sup>. Para ello introduce un párrafo mutilado tomado de la Sentencia de la Corte Interamericana recaída en el *Caso Palma Mendoza y otros Vs. Ecuador*, recordando que la Corte ha establecido ciertos presupuestos específicos para que la excepción de la cuarta instancia sea declarada procedente. La cita consignada por el Estado indica lo siguiente:

“Asimismo, la Corte ha indicado que para que la excepción de cuarta instancia sea procedente, sería necesario que el solicitante busque que la Corte revise el fallo de un tribunal interno “en virtud de su incorrecta apreciación de la prueba, los hechos o el derecho interno, sin que, a la vez, se alegue que tal fallo incurrió en una violación de tratados internacionales respecto de los que tenga competencia el Tribunal”. Ello, en el marco de lo señalado por la jurisprudencia reiterada del Tribunal, que ha advertido que la determinación de si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que la Corte deba ocuparse” (Fin de la cita efectuada por el Estado<sup>16</sup>).

<sup>14</sup> CORTE IDH. Caso Wong Wo Wing vs. Perú, Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015, párr.28.

<sup>15</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, acápite 3.2.

<sup>16</sup> La cita completa dice: “Asimismo, la Corte ha indicado que para que la excepción de cuarta instancia sea procedente, sería necesario que el solicitante busque que la Corte revise el fallo de un tribunal interno “en

Al respecto, el Estado resalta que formuló esta excepción preliminar en sus Informes N° 127-2006-JUS/CNDH-SE/CESAPI y 070-2006-JUS/CNDH-SE/CESAPI del 3 y 2 de noviembre de 2006, respectivamente, en los que alego en primer lugar que “la pretensión de los peticionarios actualmente está siendo sometida a la competencia y decisión de los órganos jurisdiccionales internos del Estado denunciado, por lo que un análisis de fondo de la presente petición, como pretenden los denunciantes, convertiría a la Comisión en una “cuarta instancia” ya que estaría revisando decisiones judiciales que vienen adoptándose razonadamente por órganos jurisdiccionales internos, competentes dentro de la esfera de las atribuciones otorgadas por las leyes del Estado denunciado; por lo que la ilustre Comisión no tendría competencia para resolver este caso”; y en segundo lugar, que los peticionarios “al parecer lo que pretenden a través de la presente denuncia es más bien desconocer el debido proceso al que se encuentra sujeta la ejecución de la sentencia emitida por la Corte Suprema, en fecha 25 de octubre de 1993, y cuestionar los fallos de la jurisdicción interna, pretendiendo indebidamente que la Comisión actúe como una “cuarta instancia”<sup>17</sup>.

Alega, asimismo, que “el caso en sede interna fue claramente resuelto mediante decisión judicial de fecha 8 de mayo de 2006 mediante la Resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en la cual se resolvió que no era posible homologar las pensiones con las remuneraciones activas que pertenecían al régimen de la actividad privada”<sup>18</sup>, y que “no existen afectaciones al debido proceso en el marco del desarrollo del proceso de ejecución”<sup>19</sup>.

Hace hincapié, por último, en que “el Sistema Interamericano es subsidiario, coadyuvante o complementario, que únicamente interviene cuando en sede nacional no se ha otorgado una adecuada protección a las presuntas víctimas; destacándose que no es de su competencia revisar fallos, resoluciones o decisiones jurisdiccionales o de similar naturaleza emitidos a nivel interno así como tampoco cuestionar el criterio y/o valoración que los órganos judiciales tuvieron en

---

virtud de su incorrecta apreciación de la prueba, los hechos o el derecho interno, sin que, a la vez, se alegue que tal fallo incurrió en una violación de tratados internacionales respecto de los que tenga competencia el Tribunal”. Ello, en el marco de lo señalado por la jurisprudencia reiterada del Tribunal, que ha advertido que la determinación de si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que la Corte deba ocuparse *de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Palma Mendoza y otros Vs. Ecuador*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010 (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C-220, párr. 12).

<sup>17</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 26.

<sup>18</sup> *Idem*, párr. 27.

<sup>19</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 29.

aquellos casos (en trámite o culminados), enmarcados en un procedimiento regular respetuoso de las garantías de un debido proceso contemplados en la Constitución Política del Perú y en la CADH. Por lo tanto, la CIDH y ahora la Corte IDH no podría sustituir su propia evaluación de los hechos por la de los tribunales internos”<sup>20</sup>.

En el presente caso, empero, las víctimas no pretenden ni han pretendido la revisión de los fallos o decisiones de los tribunales internos, sino la determinación de si el incumplimiento por el Estado de la sentencia proferida por la Corte Suprema el 25 de octubre de 1993 y el Tribunal Constitucional el 10 de mayo de 2001 resulta violatorio o no de varios derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, teniendo en cuenta que el Estado es internacionalmente responsable por los actos u omisiones de cualquiera de sus poderes u órganos, incluidos los tribunales.

Es importante anotar que, en su oportunidad, la CIDH no solo analizó oportuna y debidamente las cuestiones de admisibilidad en el presente caso sin que encontrara elementos de juicio que brindaran verosimilitud a los alegatos del Estado supra mencionados; sino que, después de un análisis integral del caso, en su Informe de Fondo N° 41/17 concluyó que “el Estado del Perú es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a la propiedad privada y protección judicial, establecido[s] en los artículos 8.1, 21, 25.1 y 25.2.c) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de las personas incluidas en el Anexo Único al presente informe”. Asimismo, la Comisión concluyó que “el Estado incumplió las obligaciones establecidas en el artículo 2 del mismo instrumento”. Cabe advertir, asimismo, que el Estado aduce que no ha incurrido en ninguna violación de los derechos internacionalmente reconocidos de las víctimas, lo que demanda una evaluación de la materia de fondo de la demanda, así como de las evidencias presentadas tanto por la Comisión como por las víctimas en relación con el sistema judicial y las decisiones de los tribunales internos peruanos en este caso.

La excepción de “Cuarta Instancia” propuesta por el Estado debe ser desestimada ya que en el presente caso lo que las víctimas postulan no es otra cosa que se determine si las actuaciones de los órganos judiciales implicados en este caso

---

<sup>20</sup> Ídem, párr. 32.

constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado peruano y se establezca su compatibilidad con la Convención Americana.

Haciéndonos eco de las premisas planteadas por el profesor German Bidart Campos<sup>21</sup>, sostenemos que existen cuatro razones por las que es posible negar que el trámite de este caso en el sistema interamericano de derechos humanos implique un nuevo juicio sobre la misma materia juzgada en sede interna o la imposición de una “cuarta instancia” mediante la que esta Corte sustituya “su propia evaluación de los hechos por la de los tribunales internos”, como alega el Estado.

La primera consiste en afirmar que la materia sobre la cual se pronunció la Comisión Interamericana y se pronunciará este Tribunal se refiere a la interpretación y aplicación de la Convención Americana en orden a establecer, si el Estado peruano ha violado o no un derecho contenido en la misma. La segunda expresa que mientras la decisión jurisdiccional interna contempla otros elementos normativos, esta Honorable Corte evaluará con exclusividad los parámetros contemplados en la Convención y otros internacionales de derechos humanos aplicables al caso. La tercera se basa en sostener que la sentencia de los órganos de la jurisdicción interna y la que profiera esta Corte Interamericana no se explayaran sobre el mismo contenido material, por lo que, al no existir una identidad total respecto de éste resulta dudoso que pueda decirse que la sede interamericana implique una revisión de la cosa juzgada interna. Por último, las partes en ambos procesos difieren sustancialmente: en sede internacional la violación a los derechos humanos imputada proviene del Estado, en tanto que en la jurisdicción interna la acusada violación de los derechos de las víctimas proviene de autoridades de ámbito nacional o sectorial.

## **5. LA INCLUSIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA POR PARTE DE LAS VÍCTIMAS**

El Estado recusa que los representantes de las víctimas pretendamos la plena justiciabilidad de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y

---

<sup>21</sup> Citado en MANES Silvana y MAGE Cecilia. admisibilidad de las peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Colegio de Abogados de Rafaela y el Departamento Académico Rafaela de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Ver en [https://www.terragnijurista.com.ar/doctrina/cuarta\\_inst.htm](https://www.terragnijurista.com.ar/doctrina/cuarta_inst.htm)

culturales que pudieran estar amparados por ésta; y, entre ellos, el derecho humano a la seguridad social<sup>22</sup>.

Alega, para ello, que el numeral 6) del artículo 19 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos delimita las competencias de la CIDH y de la Corte Interamericana y que, conforme a estas competencias, “solo pueden ser objeto de análisis – por medio del sistema de peticiones – ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (ya sea directa o indirectamente) la protección de los derechos a la libertad sindical, pero no permite tal posibilidad respecto del derecho a la seguridad social”<sup>23</sup>. Aduce, asimismo, que no cabe la justiciabilidad directa (e irrestricta) de los derechos económicos, sociales y culturales (DECS). Y sustenta su posición con base a los argumentos vertidos en los votos concurrentes de los Jueces Pérez Pérez, Sierra Porto y Vio Grossi en los casos *Canales Huapaya y otros Vs. Perú* y *Lagos del Campo Vs. Perú*<sup>24</sup>.

Desde nuestra perspectiva, el rechazo del Estado a reconocer la validez de la justiciabilidad de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales amparados por ésta, pasa por alto varias cosas. La primera es que las obligaciones generales de respetar y garantizar establecidas por la Convención Americana se aplican a la totalidad de ésta y sus protocolos. Como consecuencia de ello, cuando los Estados americanos ratifican instrumentos internacionales como la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador o cualquier otro tratado de derechos humanos, sin importar si estos garantizan derechos civiles y políticos o derechos económicos, sociales y culturales, se obligan a *respetar, proteger y garantizar* el goce de todos los derechos reconocidos por dichos instrumentos a todas las personas sometidas a su jurisdicción.

La Convención Americana incluye dos obligaciones generales que los Estados deben de cumplir *en relación con todos los derechos consagrados en ella*. la primera consiste en respetar los derechos y libertades reconocidos en la norma, y en garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a la jurisdicción del Estado Parte, sin discriminación alguna, por ningún motivo (art. 1.1). Y la segunda radica en el deber de adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter que resulten necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (art. 2). Como

<sup>22</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párrs 35-37.

<sup>23</sup> Ídem, párr.37.

<sup>24</sup> Ídem, párrs. 39-44.

ha dicho esta Corte, “si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado “Enumeración de Deberes”), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado “Derechos Civiles y Políticos”)<sup>25</sup>.

Este Tribunal ha subrayado, en este sentido, no solo la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, sino que ha destacado que éstos “deben ser entendidos integralmente y de manera conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello”<sup>26</sup>.

En lo que concierne a la aplicación de las obligaciones generales previstas en la Convención a los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Protocolo de San Salvador (PSS), es dable recordar que éste constituye un protocolo adoptado para complementar y perfeccionar en materia de derechos económicos, sociales y culturales un tratado principal de derechos humanos ya existente (la Convención Americana). Y que, como consecuencia de ello, las obligaciones generales a que se refieren los artículos 1 y 2 de la Convención no solo se aplican a todos los derechos consagrados en esta (arts. 3-26), sino que se aplican también a todos los derechos reconocidos en el PSS, puesto que el instrumento principal (la Convención), lo mismo que sus protocolos adicionales, constituyen un único conjunto normativo.

A ello se suma el hecho de que el propio PSS contiene en sus artículos 1 y 2 las obligaciones generales de (a) adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el efectivo goce de los todos los derechos allí contenidos; (b) adecuar el derecho interno a los estándares señalados por dicho instrumento; y (c) garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna. De modo que, a las obligaciones generales de la Convención - que como esta dicho se aplican al artículo 26 y al PSS - se agregan también las obligaciones específicas ya mencionadas, que son de aplicación a todos los derechos contenidos en el Protocolo.

---

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, Sentencia del 1 de julio de 2009, Serie C-198, párr. 100.

<sup>26</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C-340, párr. 141.

Recordando su pronunciamiento en el *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, la Sentencia que esta Corte dictó en el *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, ha reiterado que “este Tribunal tiene el derecho a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción. En este mismo sentido, el Tribunal ha señalado anteriormente que los términos amplios en que está redactada la Convención indican que la Corte ejerce una jurisdicción plena sobre todos sus artículos y disposiciones”<sup>27</sup>.

En su sentencia en el *Caso Cuscul Piraval Vs. Guatemala*, la Corte ha afirmado también que “el hecho de que el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador establezca límites sobre la competencia de este Tribunal para conocer exclusivamente sobre violaciones a determinados derechos a través del sistema de peticiones individuales, no debe ser interpretado como un precepto que limite el alcance de los derechos protegidos por la Convención, ni sobre la posibilidad de la Corte para conocer sobre violaciones a estos derechos. Por el contrario, el Tribunal advierte que una interpretación sistemática y de buena fe de ambos tratados lleva a la conclusión de que, al no existir una restricción expresa en el Protocolo de San Salvador, que limite la competencia de la Corte para conocer sobre violaciones a la Convención, ésta limitación no debe ser asumida por este Tribunal. Asimismo, la Corte recuerda que el hecho de que los Estados adopten protocolos o tratados relacionados con materias específicas, y definan la competencia de este Tribunal para conocer sobre aspectos definidos de dichos tratados, no implica una limitación a la competencia de este Tribunal para conocer sobre violaciones a la Convención Americana sobre aspectos sustantivos que se regulan en ambos tratados. En ese sentido, la Corte recuerda que el artículo 77 de la Convención prevé la posibilidad de que cualquier Estado parte o la Comisión sometan a consideración proyectos de protocolo adicionales con la finalidad de “incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”<sup>28</sup>.

El artículo 26 de la Convención establece que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, *para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos* que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C-340, párr. 142.

<sup>28</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cuscul Piraval y otros Vs. Guatemala*, Sentencia del 23 de agosto de 2018, Serie C-359, párr. 88.

de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires<sup>29</sup>, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”. Para la Corte, este artículo - ubicado en la Parte I, Deberes y Derechos Protegidos de la Convención - contiene derechos protegidos y obligaciones estatales que se derivan de esas normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura<sup>30</sup>. Y aunque la Carta de la OEA no liste esos derechos de forma expresa, su texto sí hace alusión a ellos de modo implícito, lo que permite con suficiencia inferir la existencia de los derechos que son objeto de la obligación contenida en el artículo 26 de la Convención.

Entre los derechos que pueden inferirse de la Carta de la OEA se encuentran el derecho a salarios justos y a condiciones dignas de trabajo (artículo 34, inciso g<sup>31</sup> y artículo 45, inciso b<sup>32</sup>); los derechos a la libertad sindical y a la huelga (artículo 45, inciso c<sup>33</sup>); el derecho a la seguridad social (artículo 45, incisos b y h<sup>34</sup> y artículo 46<sup>35</sup>); el derecho a la educación (artículos 34<sup>36</sup>, 49<sup>37</sup> y 50<sup>38</sup>); el derecho a

<sup>29</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA ("Protocolo de Buenos Aires"), suscrito el 27 de febrero de 1967, durante la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria.

<sup>30</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lagos del Campo Vs. Perú, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C-340, párr.

<sup>31</sup> Carta de la OEA, artículo 34: “Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: (...) g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos”.

<sup>32</sup> Carta de la OEA, artículo 45, inciso b: “Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: (...) b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.”

<sup>33</sup> Carta de la OEA, artículo 45, inciso c): “Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva”.

<sup>34</sup> Carta de la OEA, artículo 45, inciso b): “El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”. h) “El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo”.

<sup>35</sup> Carta de la OEA, artículo 46: “Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad.”

<sup>36</sup> Carta de la OEA, artículo 34: (...) h) “Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación”.

alimentación adecuada (artículo 34, inciso j<sup>39</sup>); el derecho a una vivienda digna (artículo 34, incisos k y l<sup>40</sup>); así como el derecho a participar de los beneficios de la cultura (artículo 50<sup>41</sup>).

Para identificar el contenido de estos derechos es preciso acudir a otros instrumentos internacionales, entre los que resulta de especial relevancia la Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre<sup>42</sup>, en la medida que, como ha señalado la Corte Interamericana:

“[L]a Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, *de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA*<sup>43</sup>.”  
[Énfasis agregado]

El carácter progresivo de las providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, que el Estado se obliga a adoptar “*para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos*” implica para éste, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de dichos derechos *sin retrocesos*, puesto que de ocurrir tales retrocesos se puede configurar una violación, entre otras disposiciones, de lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención. Criterio que

<sup>37</sup> Carta de la OEA, artículo 49: “Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases: a) La educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella. Cuando la imparta el Estado, será gratuita; b) La educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte posible de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades del desarrollo de cada país, y c) La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes.”

<sup>38</sup> Carta de la OEA, artículo 50: “Los Estados miembros prestarán especial atención a la erradicación del analfabetismo; fortalecerán los sistemas de educación de adultos y habilitación para el trabajo; asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población, y promoverán el empleo de todos los medios de difusión para el cumplimiento de estos propósitos.”

<sup>39</sup> Carta de la OEA, artículo 34: (...) j) “Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos”.

<sup>40</sup> Carta de la OEA, artículo 34: (...) k) “Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna”.

<sup>41</sup> Ídem, artículo 50: “Los Estados miembros prestarán especial atención a la erradicación del analfabetismo; fortalecerán los sistemas de educación de adultos y habilitación para el trabajo; asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población, y promoverán el empleo de todos los medios de difusión para el cumplimiento de estos propósitos.”

<sup>42</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

<sup>43</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, párr. 43.

también respecto de lo establecido por el artículo 1 del PSS (Obligación de adoptar medidas), según el cual:

“Artículo 1: Los Estados Parte del presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, *a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo*”.  
[Énfasis agregado]

En el caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú* este Tribunal se refirió al contenido de la obligación de desarrollo progresivo de los DESC aludida en el artículo 26 de la Convención indicando que dicha obligación supone principalmente —aunque no de modo exclusivo— una “obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados”<sup>44</sup>. Y, respecto de la justiciabilidad de los derechos amparados por este artículo de la CADH refirió, también, que la implementación progresiva de los mismos puede ser “objeto de rendición de cuentas”<sup>45</sup>, así como que, en caso de incumplimiento, el “Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones de los derechos humanos,” como es el caso de esta misma Corte Interamericana.

Como ha dicho la Corte,

“Son muchas de las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, (...) dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos. (...) [d]e hecho de que se trate de “leyes internas” y de que estas hayan sido “adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución”, nada significa si mediante ellas se violan cualesquiera de los

<sup>44</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*, Sentencia de 1 de julio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 102.

<sup>45</sup> *Idem*, párr. 102.

derechos o libertades protegidos. Las atribuciones de la Comisión en este sentido no están de manera alguna restringidas por la forma como la Convención es violada.<sup>46</sup>

Así pues, en materia de regresividad normativa no se requiere más que comparar la extensión de la concesión de un derecho de una norma anterior con una norma posterior que restringe esa extensión<sup>47</sup>.

El derecho a la seguridad social es uno de los derechos derivados de las normas económicas y sociales de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires. En el presente caso, las víctimas adquirieron el derecho a una pensión nivelable cuando cumplieron los requisitos exigidos por el Decreto Ley N° 20530 al que estaba sometidos. Y tanto el derecho que adquirieron como las condiciones que lo configuran, de acuerdo con la legislación vigente en el Perú en el momento en que fue adquirido, forman parte de su derecho a la seguridad social.

Cabe precisar que el derecho a la seguridad social de las víctimas de este caso no solo incluye el derecho a recibir una pensión de cesantía o jubilación en el régimen pensionario regulado por el Decreto Ley N° 20530, sino una pensión nivelable con el haber del servidor público en actividad de la institución en que trabajaron hasta su cese, estando prohibido para el Estado - de conformidad con la prohibición de regresividad que instituye el artículo 26° de la Convención - que éste empeore arbitrariamente el goce de este derecho. Y eso es, precisamente lo que ocurrió en este caso cuando el Estado promulgo el Decreto Legislativo N° 673 mediante el cual prohibió el derecho a nivelar sus pensiones con respecto a los haberes de los servidores activos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y desconocer después los mandatos de restitución de este derecho contenidos en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de 25 de octubre de 1993, y del Tribunal Constitucional de 25 de junio de 1996 y 10 de mayo de 2001.

Cabe indicar, como está dicho en el ESAP, que el Estado nunca explicó cuáles fueron las razones que hicieron necesario ese paso regresivo en el desarrollo del

<sup>46</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de Julio de 1993 Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) CIDH, párrs. 26-27.

<sup>47</sup>COURTIS, Christian. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios". En Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. CEDAL-CELS, 2006, pg. 16.

derecho a la seguridad social de las víctimas, ni hizo un examen exhaustivo de otras alternativas posibles, tal como estaba obligado a hacer. Lamentablemente, esta violación aún se mantiene en tanto las sumas confiscadas no han sido restituidas hasta la fecha, y es manifiestamente contraria al mandato convencional recogido en el artículo 26 de la CADH dirigido a garantizar, entre otros, el goce efectivo por todas las personas de su derecho a la seguridad social.

En las relaciones internacionales, la invasión del interés jurídico de un sujeto de derecho por parte de cualquier otra persona, crea responsabilidad. Así pues, si un Estado viola una obligación internacional, ello conlleva su responsabilidad por esa violación.

La responsabilidad internacional parte de dos situaciones fácticas básicas, las cuales deben concurrir. En primer lugar, para que haya responsabilidad debe haber una obligación internacional válida, existente y vinculante entre dos sujetos de derecho internacional. En segundo lugar, debe haber un hecho o acto contrario a esa obligación internacional que existía con anterioridad a dicho hecho o acto. Adicionalmente, el hecho o acto ilícito, por cuanto se contrapone con la obligación, debe ser imputado al Estado presuntamente responsable. Finalmente, se requiere que se haya infligido un daño moral o material a otro sujeto de derecho internacional. Situación en la que el derecho interno es irrelevante por cuanto la determinación de los mencionados elementos corresponde exclusivamente al derecho internacional.

La Corte Internacional de Justicia ha apuntado que “es claro que la negativa a cumplir con las obligaciones del tratado envuelve responsabilidad internacional.”<sup>48</sup> A este respecto, esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “[e]l Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene por fin proporcionar al individuo medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado [sus órganos, sus agentes, y todos aquellos que actúan en su nombre], y que es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u

<sup>48</sup> Corte Internacional de Justicia, La Interpretación de los Tratados de Paz con Bulgaria, Hungría, y Rumania, La Segunda Fase, Opinión Consultiva] 1950 C.I.J. 221, 228 (Julio 18).

órganos [independientemente de su jerarquía] en violación de los derechos internacionalmente consagrados.<sup>49</sup>

En el presente caso, concretamente, (i) el Perú es Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que hace parte el artículo 26° invocado por las víctimas en relación con sus derechos económicos, sociales y culturales, y su derecho a la seguridad social en particular; y (ii) el Estado peruano, primero a través de su Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), y luego de su Poder Judicial, produjo una regresión arbitraria e injustificada del derecho legalmente adquirido que las víctimas tenían al goce de una pensión nivelable conforme lo dispuesto en el Decreto Ley N° 20530, la Ley N° 23495 y su reglamento, y luego les denegó la protección judicial que derivaba del mandato de la sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema del 25 de octubre de 1993, generando con ello un grave retroceso en el goce de sus derechos y severo obstáculo para la existencia de condiciones que posibilitaran el disfrute de una vida digna para ellas, conforme a sus respectivos proyectos existenciales.

## **6. ALEGACIONES SOBRE AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA DIGNA EN EL ESAP**

En su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, el Estado aduce, en síntesis, que “no existe sustento fáctico que permita fundamentar de forma adecuada las alegadas violaciones al derecho a la vida”; y, dado que refiere a continuación que – tal como alega reiteradamente en su informe – no se habría producido ninguna afectación a la vida de las víctimas ya que – aduce- ha cumplido con ejecutar la sentencia de la Corte Suprema de fecha 25 de octubre de 1993, restituyendo a las víctimas de este caso el derecho a la nivelación y los montos pensionarios que fueron ordenados en dicha sentencia.

Empero, como se ha acreditado a lo largo de este proceso, dado que el Estado no ha cumplido con lo ordenado en dicha sentencia, ello ha generado como consecuencia, al menos, (i) que todas las víctimas de este caso se vieran (y continúen viéndose) privadas durante veintisiete (27) años de la pensión que legalmente les correspondía percibir (nivelada con el haber del servidor público en actividad de la SUNAT que desempeña la misma labor que ellas desempeñaron hasta el momento de su cese), es decir que lo que se les abonó durante este lapso,

<sup>49</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 de julio de 2004, *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*, Serie C-109, párr. 181.

y sigue abonando hasta la actualidad, es una pensión inferior respecto de la que legalmente les correspondía; (b) que, como consecuencia de ello, se vieron impedidos de sustentar el mismo nivel de vida que podían sustentar con los ingresos que recibían hasta que fueron privadas del mencionado derecho; y (c) que ese menoscabo no puede significar otra cosa que tuvieran menos (y no más) oportunidades para satisfacer sus necesidades de orden alimenticio, educativo, de salud, etc.

En otras palabras, que se las privó del derecho a que se generen las condiciones materiales necesarias que les permitieran desarrollar una existencia digna. O, en otras palabras, las condiciones que les permitieran a cada una de ellas llevar a cabo *su* proyecto de vida singular.

Dado que fue el mismo quien privó a las víctimas del derecho que legalmente les correspondía en materia pensionaria, y que durante veinticinco años se ha negado a acatar las sentencias judiciales que le ordenaron restituir dicho derecho, es evidente que el Estado no puede alegar que no conocía el riesgo de menoscabo que ello implicaba respecto de las condiciones de vida de las víctimas; y, a pesar de ello, no tomó las medidas necesarias y razonables para prevenir dicho riesgo. Máxime cuando se trataba de un colectivo de personas cesantes y jubiladas, todas ellas de la tercera edad.

Al desvincularse sus pensiones de cesantía y jubilación del mecanismo de nivelación al que originalmente y legalmente estaban sujetas (regulado por las reglas del Decreto Ley N° 20530, así como por la Ley N° 23495 y su reglamento), a pesar de que así lo ordenó la sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993, las pensiones y por ende los medios de vida de las víctimas sufrieron un menoscabo ostensible. Y, como consecuencia de ello, las condiciones de existencia de las víctimas en este caso no solo no mejoraron, sino que empeoraron continuamente, como consecuencia de las acciones del Estado peruano que restringieron sus condiciones de acceso a derechos fundamentales como la salud, vivienda o educación adecuadas. El Estado violó con ello su derecho a una vida digna.

## **7. SOBRE EL NÚMERO DE VÍCTIMAS Y AFILIADOS DE ANCEJUB-SUNAT**

El Estado acusa que hay una inclusión indebida de víctimas en el Informe de Fondo de la Comisión, porque a pesar que la

Sentencia de la Corte Suprema se aplica, como indica el fallo, *a todos los miembros de la asociación actora*, la Resolución s/n de 03 de junio de 2005 de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Lima habría determinado el número de 566 beneficiarios en mérito a un Recurso de Apelación interpuesto por la SUNAT<sup>50</sup>.

Eso no es cierto. En primer lugar, cabe indicar que la atingencia del Estado respecto del número total de víctimas acotadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES (“El Estado reitera que en estricto solo debería considerarse como presuntas víctimas a las **566 personas** consignadas en la Resolución s/n del 3 de junio de 2005 tantas veces mencionada”<sup>51</sup>) no coincide en modo alguno con el número total de personas que el mismo Estado ha indicado como total de beneficiarios en la Resolución de la Superintendencia Nacional Adjunta de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) N° 042-2002/SUNAT de fecha 08 de julio de 2002, ofrecida como Anexo N° 2 de la Contestación del sometimiento del caso, la misma que se refiere a **722 personas** y no las 566 personas a que se hace referencia en el Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES (Escrito de Contestación del Estado Peruano al Informe de Fondo N° 41/17 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Súmese a lo anterior, el que las cifras de presuntas víctimas acotadas por el Estado en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES y en la Resolución de la Superintendencia Nacional Adjunta de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) N° 042-2002/SUNAT, tampoco coinciden con “el número total de integrantes de la [ANCEJUB-SUNAT] a quienes se ha reconocido el derecho de nivelarse su pensión” que, según el Informe de fecha 19 de septiembre de 2018 elaborado por el Juez Manuel Ernesto Lora Almeida, Juez Titular del Segundo Juzgado Civil de Lima, ofrecido “en el Escrito de Contestación del Estado peruano al informe de fondo presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre el caso CDH-7-2017 – Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT)” que habla de “**603 personas**, conforme a la Resolución N° 55 del 21 de julio de 2005, que se anexa”.

---

<sup>50</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párrs. 61-69.

<sup>51</sup> Ídem, párr. 80

Al respecto, no puede caber duda que los beneficiarios de la Sentencia de la Corte Suprema no pueden ser otros ni menos que todos los miembros de la asociación a quienes se aplicó arbitrariamente la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673, y que han sido debidamente acreditados razonablemente por la Comisión en el número de 703 víctimas.

Sobre este aspecto, frente a la alegación de la Procuraduría Pública del Ministerio de Economía y Finanzas que la asociación representaría sólo a los 11 pensionistas directivos, el 63° Juzgado Civil de Lima por Resolución de 24 de Junio de 2002 requirió a la SUNAT y a dicho ministerio para que cumplan con los mandatos de la sentencia *a la totalidad de asociados de la asociación demandante, acreditados conforma al libro de registro de asociados y al listado de descuentos de cesantes de la SUNAT.*

El número y relación fijados por la Resolución N° 80 del 03 de Marzo de 2006 del 66° Juzgado Civil, y la resolución s/n de 3 de Junio de 2005 de la Sexta Sala Civil, excluyeron en forma indebida y sin justificación objetiva a un número significativo de víctimas al pretender reducir su número a 566, a pesar del número mayor de los afiliados o asociados de la asociación a la fecha de interposición de la demanda.

#### **8. NEGATIVA DEL ESTADO A ENTREGAR LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA EN LA ESAP**

En el Pto. 16.5 del ESAP las víctimas del caso solicitaron a la Honorable Corte que requiriera al Estado la presentación de copia de “la relación completa de los decretos leyes y decretos legislativos promulgados entre 1990 y el año 2000 mediante los cuales el Estado peruano dispuso (i) la transferencia al pliego presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas de la recaudación de las aportaciones y la atención de las pensiones, remuneraciones o similares que correspondería pagar a las entidades y organismos del Estado cuyos pensionistas, cesantes y jubilados se encontraban entonces comprendidos en el régimen del Decreto Ley N° 20530; (ii) que dichas pensiones, remuneraciones o similares tuvieran como referencia, inclusive para su homologación, las que dicho Ministerio pagaba a sus trabajadores y funcionarios conforme al Decreto Legislativo N° 276; y (iii) que en ningún caso dichas pensiones, remuneraciones o similares se referirían u homologarían con las remuneraciones que pagaran dicha entidades y organismos del Estado a su personal sujeto a la actividad privada. Y,

asimismo, “el o los informes que justificaron las razones que hicieron específicamente necesaria la expedición del Decreto Legislativo N° 673 y mediante éste transferir al pliego presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la recaudación de las aportaciones y la atención de las pensiones, remuneraciones o similares de los pensionistas, cesantes y jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) comprendidos en el régimen del Decreto Ley N° 20530; hacer que dichas pensiones, remuneraciones o similares tuvieran como referencia, inclusive para su homologación, las que dicho Ministerio pagaba a sus trabajadores y funcionarios conforme al Decreto Legislativo N° 276; y prohibir que en ningún caso dichas pensiones, remuneraciones o similares se refirieran u homologaran con las remuneraciones que la SUNAT pagaba a su personal sujeto a la actividad privada. Del mismo modo, el o los informes que acrediten que se llevó a cabo un examen exhaustivo de otras alternativas posibles”.

El Estado se niega a ello, y refiere que las víctimas “no han demostrado que efectivamente se solicitó dicha información y que no hayan podido tener acceso a ella de ninguna manera”<sup>52</sup>, no obstante que las víctimas en ningún momento han afirmado que solicitaron dicha información y que ésta les fue negada. El Estado alega, además, que la información antes indicada “no se vincula en absoluto con la materia de la controversia”<sup>53</sup> y que las víctimas “deben agotar los mecanismos previstos para acceder a la información que requirieron”<sup>54</sup>.

Al respecto cabe indicar que, contra lo que sostiene el Estado, toda la información solicitada está relacionada directamente con la materia de la controversia. Bien porque las normas que se solicitan constituyen evidencia de que el Decreto Legislativo N° 763, mediante el cual se desconoció el derecho a la nivelación de las pensiones de las víctimas del caso, no constituyó una excepción sino que fue parte de un repertorio más amplio de normas promulgadas con el mismo propósito, así como porque la negativa a entregar los informes solicitados constituye evidencia de que el Estado es incapaz de demostrar que existieron imperiosas razones que hicieron necesaria la regresión del desarrollo del derecho a la seguridad social de las víctimas.

La negativa a entregar dicha información pone en evidencia, igualmente, que aún en el supuesto negado de que dichas imperiosas razones hubieran sido necesarias,

---

<sup>52</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 82.

<sup>53</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 83.

<sup>54</sup> Ídem, párr. 84.

el Estado no puede demostrar que regresionó el derecho de las víctimas después de un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles.

#### **9. HECHOS PROBADOS Y DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

El Estado alega que no debe considerarse como un hecho probado que la SUNAT hubiere suspendido la aplicación del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 a los miembros de la asociación, ni la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional ordenado que se les reintegre a dicho régimen.

Como ya se explicó en el primer apartado al delimitar la controversia, ésta no reside en la incorporación de los miembros de la asociación al régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 porque siempre se les ha reconocido su pertenencia al régimen, y lo que se debe establecer es si el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional al incumplir las sentencias judiciales que dispusieron la nivelación de las pensiones y determinar cuál es el alcance de su responsabilidad.

Lo que sí está probado conforme a lo expuesto y reconocido por el Estado en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, es que, después de la Sentencia de la Corte Suprema, el Estado no efectuó ningún acto material para cumplir la nivelación de pensiones ordenada por ésta, porque - a criterio de la SUNAT expuesto en la Resolución N° 042-2002-SUNAT - no existirá diferencias entre el monto de las pensiones que asumía con las que venía abonado hasta entonces el Ministerio de Economía y Finanzas. Y tampoco, por tanto y de acuerdo con este criterio, habría ningún reintegro a favor de los miembros de la ANCEJUB-SUNAT.

El Estado, en consecuencia, no dejó de pagar las pensiones de los integrantes de la ANCEJUB-SUNAT – primero través del MEF y luego de la SUNAT – pero no lo hizo respetando el derecho de nivelación que éstos tenían reconocido en el régimen previsional del Decreto Ley N° 20530.

#### **10. LA NIVELACIÓN DE PENSIONES RECONOCIDA POR LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE 25 DE OCTUBRE DE 1993**

El Estado pretende plantear contradictoriamente cómo la Corte Interamericana debe interpretar el derecho nacional aplicable, en el sentido que la Octava Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979, el Decreto Ley N° 20530, la Ley N° 23495 y la jurisprudencia nacional establecerían que la nivelación de las pensiones se efectúa de acuerdo al régimen laboral del trabajador al cese; en este caso, con las remuneraciones de los servidores activos del régimen laboral público, y no del régimen privado.

Nuestra parte no se resiste a interpretar el derecho nacional aplicable; pero, debe precisar que lo que busca la Corte Interamericana en este procedimiento es conocer las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención, para lo que debe observar la configuración nacional de dichos derechos y de los recursos judiciales destinados para su tutela judicial.

Aquí, las violaciones denunciadas se refieren a los derechos a un nivel de vida digno, las garantías judiciales y el acceso a un recurso judicial efectivo, a la propiedad y seguridad social, protegidos por los Artículos 4°, 8°, 25°, 21° y 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El hecho constitutivo básico de estas violaciones (marco fáctico) es el incumplimiento por parte del Estado Peruano de la Sentencia de la Corte Suprema de 25 de Octubre de 1993, que ordenó que sea repuesto a los miembros de la asociación actora el derecho a percibir su pensión nivelada con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT y que se les reintegre los incrementos dejados de percibir como consecuencia de la aplicación de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673.

Al declarar fundada la acción de amparo interpuesta por la asociación demandante, la Sentencia de la Corte Suprema declaró inaplicable la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673, que transfirió al Ministerio de Economía y Finanzas la atención del pago de las pensiones de los cesantes y jubilados de la SUNAT, y prohibió la homologación o nivelación de las pensiones de éstos con las remuneraciones que pague la SUNAT al personal activo sujeto al régimen laboral privado de la Ley N° 4916.

La Corte Suprema en la Sentencia estableció dos aspectos relevantes del derecho nacional que configuró el derecho a la nivelación de las pensiones de los cesantes y jubilados, así como su protección constitucional: primero (i), la pensión se

reajusta o renueva (nivela) en relación a los servidores en actividad de la entidad en la que laboraron, de conformidad con las normas del Decreto Ley N° 20530, la Ley N° 23495 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 015-83-PCM; y segundo (ii), para dicho derecho son aplicables la Octava Disposición General y Transitoria y los Artículos 20° y 57° de la Constitución de 1979 entonces vigente.

La Ley N° 23495 en el Artículo 5° y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 0015-83-PCM en el Artículo 8° dispusieron que cualquier incremento posterior que se otorgue a los servidores públicos en actividad que desempeñen cargo igual, similar o equivalente al último cargo del cesante o jubilado, daba lugar al incremento de la pensión en igual monto al que corresponda al personal en actividad.

Para determinar los incrementos de remuneraciones otorgados en el futuro, que tenían carácter pensionable o nivelable para pagarse a favor de los cesantes y jubilados, el Decreto Ley N° 20530 en el Artículo 6° y el Reglamento de la Ley N° 23495 (Decreto Supremo N° 0015-83-PCM) en el Artículo 5°, literal c) numeral 6, establecieron dos requisitos o condiciones: uno (i), permanencia en el tiempo, y dos (ii), regularidad en su monto.

En ninguna parte de estas disposiciones es requisito o condición relevante para otorgar la nivelación: el régimen laboral al que estaba sujeto el personal activo, por lo que cuando se dictó la Sentencia de la Corte Suprema no era un elemento que pudiera dejar sin efecto la nivelación como derecho reconocido a los cesantes y jubilados por la Octava Disposición General y Transitoria de la Constitución Política de 1979 y regulado por la Ley N° 23495 y su Reglamento, y después protegido por la Primera Disposición Final y Transitoria primigenia de la Constitución de 1993 hasta antes de su modificación.

En el supuesto que el Estado, a través de la administración de la SUNAT, hubiese querido modificar la interpretación de estas disposiciones constitucionales y legales, no lo podía hacer de modo arbitrario y unilateral, sino que, primero (i), debía haber iniciado un procedimiento administrativo con respeto a las garantías procesales de la defensa de los pensionistas, y segundo (ii), en todo caso, acatar las sentencias de los tribunales recaídas en los procesos judiciales correspondientes, por tener autoridad de

cosa juzgada y ser de obligatorio cumplimiento, como lo establece la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>55</sup>.

Sin embargo, como el Estado Peruano ya actuó así sistemática y arbitrariamente en otros casos de pensionistas: primero (i), la administración modificó, sin iniciar ni agotar un debido procedimiento los términos de su interpretación de las disposiciones que regularon la nivelación de las pensiones, y segundo (ii), desató, a su capricho y antojo, las sentencias judiciales con autoridad de cosa juzgada a pesar que estaba obligado a someterse a ellas<sup>56</sup>.

## 11. PRIMER PROCESO DE AMPARO

En relación al primer proceso de amparo, el Estado señala que la Sentencia de la Corte Suprema dispuso la inaplicación de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673 y no de otras normas que sí son aplicables, la Resolución del 27 de Agosto de 1998 de la Sala de Derecho Público dispuso no requerir al Ministerio de Economía y Finanzas, y que la autoridad judicial sostenía que la sentencia era meramente declarativa, no había determinado aspectos económicos y que en general las acciones de garantía no tendrían por objeto determinar montos adeudados.

La única norma que afectó en su aplicación a los cesantes y jubilados de la SUNAT, representados por la asociación demandante, fue la Tercera Disposición Transitoria, porque ésta dispuso transferir al Ministerio de Economía y Finanzas la atención del pago de las pensiones de los cesantes y jubilados de la SUNAT, y prohibió la homologación o nivelación de las pensiones con las remuneraciones que pague la SUNAT al personal activo sujeto al régimen laboral privado de la Ley N° 4916, por lo que su ámbito subjetivo de aplicación eran las personas que habiendo laborado en la SUNAT, habían pasado a la calidad de cesantes y jubilados de la SUNAT recibiendo la pensión correspondiente del régimen del Decreto Ley N° 20530.

Al afectar su aplicación el derecho a la nivelación de los ya cesantes y jubilados, la asociación demandante en representación de sus miembros, interpuso acción de amparo y pidió su inaplicación al caso en

<sup>55</sup> Sentencia de CIDH de 28 de Febrero de 2003, caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú, párr. 117.

<sup>56</sup> Sentencia de CIDH de 28 de Febrero de 2003, caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú, párr. 117.

vía de control constitucional; y, en dicho proceso, la Sentencia de la Corte Suprema, en última y definitiva instancia, la declaró inaplicable a sus miembros, por vulnerar sus derechos constitucionales.

No hay otra norma que se refiera a los que tenían la condición de cesantes y jubilados de la SUNAT. El Artículo 30 del Decreto Legislativo N° 673 se refiere a los servidores que se mantenían en actividad en la SUNAT y que tenían un derecho de opción en relación a su régimen laboral, así como un determinado trato remunerativo.

El ámbito subjetivo de aplicación del Artículo 30 era los servidores activos de la SUNAT, por lo que no era aplicable la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673.

## **12. SEGUNDO PROCESO DE AMPARO**

En relación al segundo proceso de amparo, el Estado omite explicar que la Sentencia de 10 de Mayo de 2001 del Tribunal Constitucional fue dictada porque Resoluciones del Juzgado y Sala de Derecho Público habían dejado sin efecto la Resolución de 21 de Enero de 1997 del Juzgado Previsional, que había ordenado que se cumpla la Sentencia de la Corte Suprema.

En la segunda acción de amparo, la asociación demandante reclamó que habían sido vulnerados sus derechos constitucionales a la tutela judicial y al cumplimiento de las sentencias judiciales, porque las resoluciones judiciales reclamadas impedían que la Sentencia de la Corte Suprema se ejecute bajo el pretexto que para ejecutarse dicha sentencia respecto a derechos remunerativos (pensionarios) se debían iniciar nuevas acciones y procedimiento ante las autoridades administrativas, deviniendo en meramente declarativa.

Sobre este tema, el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 10 de Mayo de 2001 remitiéndose a un caso igual resuelto por Sentencia del Exp. N° 1102-00-AA/TC, expresó que una sentencia firme recaída en una acción de garantía, es una resolución final con autoridad de cosa juzgada, inmutable y en virtud de ello debe ser ejecutada en los términos que dicha resolución contenga.

Para el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Exp. N° 1102-00-AA/TC, considerar que una sentencia constitucional estimatoria tenga la

calidad de declarativa y sin efectos prácticos, significaría que el propósito de las acciones de garantías de reponer las cosas al estado anterior de la violación del derecho constitucional, carecería del más elemental de sus sentidos; por ello, afirma que la tesis de la Sala de Derecho Público de atribuir a una sentencia de amparo un carácter declarativo es a todas luces incorrecta, y en el colmo de los excesos obstaculiza su cumplimiento.

Para el Tribunal, los magistrados demandados al dejar sin efecto la Resolución del Juzgado Previsional que ordenó cumplir la sentencia, habían contravenido el Artículo 139°, numeral 2, de la Constitución Política del Perú que prohíbe que nadie pueda dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.

### **13. PROCESO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA**

En relación al proceso de ejecución de la Sentencia de la Corte Suprema, el Estado sostiene que la SUNAT emitió la Resolución N° 042-2002- SUNAT disponiendo que la SUNAT asuma el pago de las pensiones en los mismos montos que pagaba el Ministerio de Economía y Finanzas, y determinando que no habiendo diferencias entre el monto que de las pensiones que asumía con las que venía abonado el Ministerio de Economía no existía ningún reintegro que efectuar a favor de los miembros de la asociación, con lo que daba por cumplida la sentencia.

La Resolución N° 042-2002-SUNAT es una resolución administrativa expedida por la SUNAT que muestra la posición de incumplimiento y desacato del Estado Peruano en relación a la Sentencia de la Corte Suprema del 25 de octubre de 1993.

Para el Estado, bastó que la SUNAT reasuma la atención del pago de los cesantes y jubilados, sin nivelar las pensiones ni reintegrar los incrementos dejados de percibir, para considerar, bajo criterios arbitrarios y antojadizos, que daba por cumplida la sentencia.

Lo declarado por la Resolución N° 042-2002-SUNAT es una muestra patente de desacato a la Sentencia de la Corte Suprema porque ésta ordenó que se

reponga a los cesantes y jubilados el derecho a pensión nivelada con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT, y se les reintegre los incrementos dejados de percibir en aplicación de dicha disposición.

El Estado con la Resolución N° 042-2002-SUNAT ha trasgredido los mandatos judiciales: primero (i) porque no ha repuesto la nivelación de las pensiones con las remuneraciones de los servidores activos, y segundo (ii), no ha reintegrado los incrementos dejados de percibir en aplicación de dicha disposición, por lo que mantiene su aplicación arbitraria a pesar de lo ordenado por la Sentencia de la Corte Suprema.

Al respecto, primero (i) las pensiones no fueron repuestas en el pago nivelado con las remuneraciones propias del régimen público de los servidores activos de la SUNAT, porque los servidores activos de la SUNAT del régimen laboral público han recibido incrementos o diferenciales que no han sido pagados a los cesantes y jubilados.

Además, segundo (ii), la Sentencia de la Corte Suprema no dispuso el reintegro de incrementos condicionado a "de detectarse alguna diferencia", lo que ha sido agregado indebidamente, sino que, por haberlo determinado previamente, ordenó que se reintegren los incrementos dejados de percibir como consecuencia de la aplicación de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673, no habiéndose reintegrado en modo alguno causando graves perjuicios a los cesantes y jubilados.

#### **14. RESOLUCIONES JUDICIALES DICTADAS EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA**

En relación a las resoluciones expedidas por los órganos judiciales que debían llevar a cabo la ejecución de la Sentencia de la Corte Suprema, el Estado omite mencionar ciertas decisiones y fundamentos jurídicos que trataron de ejecutar parte de sus términos a pesar de la oposición manifiesta de la SUNAT, como la Resolución N° 80 de 3 de Marzo de 2006.

La Resolución N° 80 del 66° Juzgado Civil de Lima aprobó el primer informe pericial y ordenó a la SUNAT que cumpla con nivelar las pensiones de los miembros de ANCEJUB SUNAT con las mayores remuneraciones (incrementos) que perciben los trabajadores activos del régimen laboral

público del Decreto Legislativo N° 276, y los reintegros dejados de percibir durante el período entre el Mes de Enero de 1992 hasta el Mes de Diciembre de 2004.

Ello porque el Juzgado había advertido que el informe pericial tuvo como base de cálculo las mayores remuneraciones (incrementos) del personal activo de la SUNAT sujetos al régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 276, lo que fue corroborado con las boletas de pago de remuneraciones de 103 trabajadores activos de dicho régimen, quienes percibían dichos incrementos según los conceptos diferencia asistencia familiar, alimentación principal, decreto legislativo 673, y diferencia aguinaldo 276.

Para el Juzgado, de acuerdo al Artículo 6° del Decreto Ley N° 20530 y el Artículo 5°, numeral c, del Decreto Supremo N° 0015-83-PCM, tales conceptos eran percibidos por los servidores activos del régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 276 en forma permanente en el tiempo y regular en su monto, por lo que eran pensionables.

Al respecto, cabe mencionar que la Sentencia de la Corte Suprema ya había establecido que para nivelar las pensiones se debían observar las normas del Decreto Ley N° 20530, la Ley N° 23495 y el Decreto Supremo N° 0015-83-PCM (reglamento de la Ley N° 23495), porque los requisitos o condiciones de la permanencia en el tiempo y de la regularidad en su monto fueron previstos por dichas disposiciones para determinar el carácter pensionable o nivelable de los incrementos de remuneraciones que se pagan a los cesantes y jubilados.

Lo que fue repetido como criterio a tener en cuenta por otras Resoluciones como la N° 5 de 6 de Mayo de 2006.

#### **15. RESOLUCION DE 24 DE JULIO DE 2006 DE LA SEXTA SALA CIVIL DE LIMA**

A partir de la Resolución de 24 de Julio de 2006 de la Sexta Sala Civil y la Sentencia de 9 de Agosto de 2011 del Tribunal Constitucional, el Estado no tiene en cuenta lo que la Corte Interamericana debe observar: que comienza y se prolonga un cuadro sistemático de violación de los

derechos de las víctimas, al desacatarse reiteradamente la Sentencia de la Corte Suprema de fecha 25 de octubre de 1993.

Dicha Resolución de la Sexta Sala Civil contraviene la Sentencia de la Corte Suprema, con autoridad de cosa juzgada y de obligatorio cumplimiento, porque a pesar de tener carácter pensionable los incrementos de remuneraciones, les atribuyó carácter no pensionable aplicando el Artículo 3º, literal c, del Decreto Legislativo N° 673, imponiendo la fundamentación del Voto en discordia de dos jueces que argumentaba en oposición a la mayoría que no tienen dicho carácter como lo establecía el Artículo 3º, literal c, del Decreto Legislativo N° 673.

La Sentencia de la Corte Suprema adoptada por mayoría de los jueces supremos, había determinado que la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673 que prohibió que las pensiones de los miembros de la asociación demandante se homologuen o refieran a las remuneraciones que pague la SUNAT vulneraron los derechos que gozaban a que sus pensiones se reajusten en relación a los servidores en actividad de dicha entidad de conformidad con las normas del Decreto Ley N° 20530, la Ley N° 23495 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 015-83-PCM.

Por este fundamento jurídico, la Corte Suprema declaró fundada la acción de amparo e inaplicable a los ex servidores miembros de la asociación la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673, y dispuso que les sea repuesto el derecho a percibir la pensión que les corresponda nivelada con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT y se les reintegre los incrementos dejados de percibir como consecuencia de la aplicación de dicha disposición.

El Voto en discordia de dos jueces supremos que opinaron que se declare infundada la acción de amparo, consideró que los incrementos de remuneraciones no tienen carácter pensionable para los cesantes y jubilados, en razón a que los incrementos de haberes concedidos a los trabajadores de la SUNAT que, con ocasión de la dación del Decreto Legislativo N° 673 optaron por el régimen laboral público, no tenían carácter de pensionables para los trabajadores, como lo establecía el Artículo 3º, numeral c, del mismo decreto legislativo.

En lugar de ejecutar y hacer cumplir la Sentencia de la mayoría de la Corte Suprema, la Resolución de la Sexta Sala Civil consideró que los incrementos de remuneraciones no les corresponden a los cesantes y jubilados de la SUNAT por tener carácter no pensionable en los mismos términos expuestos por el Voto en discordia de la minoría, violando manifiestamente los derechos a la protección o tutela judicial efectiva, a la propiedad, a la seguridad social y a la pensión.

Por ello, a partir de la Resolución de la Sexta Sala Civil se inicia un cuadro sistemático de violación de los derechos de las víctimas llevado a cabo por los órganos judiciales que en lugar de ejecutar y hacer cumplir la sentencia, se han convertido en órganos de incumplimiento y desacato reiterado.

En este sentido, la Resolución N° 247 de 13 de Junio de 2017 del Segundo Juzgado Civil de Lima aprobó el último informe pericial sin calcular las pensiones niveladas ni los reintegros de los incrementos dejados de percibir, y la Resolución de 15 de Noviembre de 2017 de la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Lima que confirmó dicha resolución, forman parte del cuadro sistemático de violación de los derechos de las víctimas a la protección judicial y garantías judiciales, a la propiedad, a la seguridad social y a la pensión.

Contra esta última resolución judicial, el día 19 de Diciembre de 2017 nuestra asociación ha interpuesto Recurso de Agravio Constitucional ante el Tribunal Constitucional, actualmente en trámite.

#### **16. SOBRE EL SUPUESTO RETARDO EXCESIVO Y CONDUCTA PROCESAL DE ANCEJUB-SUNAT**

En relación al retraso excesivo de la ejecución de la sentencia que vulnera el derecho al plazo razonable, el Estado argumentó que los miembros de ANCEJUB SUNAT a partir del 8 de Mayo de 2006 han venido dilatando el proceso judicial incumpliendo los mandatos judiciales por un lapso aproximado de 12 años.

Sobre esta observación, se debe aclarar y precisar que al haberse iniciado y prolongado el cuadro de violación de derechos a partir

de la Resolución de 24 de Julio de 2006 de la Sexta Sala Civil de Lima, nuestra asociación sólo ha ejercido un conjunto de acciones y recursos procesales de defensa para dejar sin efecto dicha resolución y otras actuaciones procesales de los órganos judiciales, y provocar que dichos órganos rectifiquen el proceso de ejecución y lleven a cabo el cumplimiento de la Sentencia de la Corte Suprema.

Estas acciones y recursos procesales ejercidos por la asociación han sido infructuosos porque otras resoluciones y actuaciones procesales de los órganos judiciales los han rechazado sistemáticamente, violando manifiestamente en el tiempo la Sentencia de la Corte Suprema y causando graves perjuicios a las víctimas durante el período total transcurrido desde el dictado de dicha sentencia hasta la fecha.

**17. SOBRE LOS CUESTIONAMIENTOS AL ALEGADO CONTEXTO DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES PLANTEADO POR LA CIDH Y LAS VICTIMAS EN EL QUE SE ENMARCARÍA EL PRESENTE CASO**

El Estado cuestiona en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES la afirmación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de que “la presunta violación del artículo 26° de la Convención en el presente caso, no tiene naturaleza incidental o aislada, sino corresponde a una problemática estructural de alcance general”<sup>57</sup>. Alega, asimismo, que la referencia a los Casos Cinco Pensionistas Vs. Perú y Acevedo Buendía (Cesantes y jubilados de la Contraloría) Vs. Perú no es pertinente porque “no guarda[n] identidad con el presente caso”<sup>58</sup>.

El Estado cuestiona, igualmente, la imputación que, en el mismo sentido, ha sido formulada por las víctimas en el ESAP, amparadas en el Segundo Informe de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú (2000), las diversas condenas que Perú ha obtenido por este mismo motivo, los diversos y numerosos Informes de Admisibilidad y Fondo emitidos en relación con casos en trámite en la CIDH en los que se imputa al Estado peruano la violación de los artículos 8° y 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los Informes N° 19° y 172° de la Defensoría del Pueblo en los que se trata esta problemática.

<sup>57</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 143.

<sup>58</sup> Ver al respecto los argumentos que, contra esta aseveración, las víctimas formulan en el acápite N° 19 de este Informe.

El Estado cuestiona en particular los Informes Defensoriales N° 19 y 172 de la Defensoría del Pueblo - elaborados con una sustancial diferencia temporal entre ambos - a la problemática del incumplimiento de sentencias judiciales en el Perú.

Respecto del primero - el Informe Defensorial N° 19 - el Estado advierte a esta honorable Corte<sup>59</sup> sobre lo que llama “*las patentes y diversas patologías que padece dicho informe*”, cuestionando su marco metodológico, la validez y representatividad de la muestra utilizada, así como su presunta incursión en “*falacias de estereotipo o ecológica*”. Ataca, asimismo, las conclusiones derivadas del mismo no solo como “*estadísticamente invalidas*”, sino calificándolas de “*arbitrarias*”. Otro tanto hace con el Informe Defensorial N° 172, al que acusa de incurrir en “*falacias estadísticas de irrelevancia o no representatividad*”, así como de “*recae[r] en patologías estadísticas como el relativismo y la descontextualización*”.

Trasladadas estas observaciones a la Defensoría del Pueblo, mediante Carta N° 0005-2018-DP/AAC de fecha 20 de noviembre de 2018 que se adjunta, ésta responde a los alegatos del Estado en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES en los siguientes términos:

“1. Informe Defensorial N° 19: «Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal»

En cumplimiento de sus funciones, la Defensoría del Pueblo atiende quejas, petitorios y consultas que le son planteadas por la ciudadanía. En su trámite se determina los derechos vulnerados y los deberes de función que corresponde exigir a cualquier entidad estatal o empresa que preste servicios públicos. Su sistematización constituye una de las bases que sostienen las diversas investigaciones defensoriales.

En ese marco de actuación, se emitió el Informe Defensorial N° 19: «Incumplimiento de Sentencias por parte de la Administración Estatal», cuyas recomendaciones y afirmaciones se sustentan en las 101 quejas presentadas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo, desde el inicio de sus labores hasta el mes de agosto de 1998. Las quejas se dirigían contra diversos entes estatales por el reiterado incumplimiento de sentencias firmes.

Resulta pertinente remarcar que el propósito del mencionado informe fue analizar los obstáculos y las limitaciones que existían en nuestro ordenamiento jurídico para la ejecución

<sup>59</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, págs. 49-50.

de sentencias contra el Estado. Por ello, se recurrió a un examen fundamentalmente de tipo normativo; por lo que el análisis estadístico de las quejas, allí contenido, constituyó más bien una forma de graficar el impacto de la omisión estatal en los derechos ciudadanos.

Así, resulta válido, por ejemplo, afirmar que la demora o retardo en la ejecución de las resoluciones que reconocen a los afectados el disfrute de sus derechos pensionarios constituye una evidente vulneración de sus derechos a la seguridad social y a la tutela jurisdiccional efectiva por parte de la impartición de justicia. Incluso, hasta la fecha, la Defensoría del Pueblo, sigue recibiendo un importante número de quejas referidas a este hecho, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**REPORTES DE QUEJAS SOBRE INEJECUCIÓN DE RESOLUCIONES  
JUDICIALES A NIVEL NACIONAL**

Año	Número de Quejas
2014	473
2015	491
2016	442
2017	556
2018 (a la fecha)	352

Fuente: Defensoría del Pueblo  
Elaboración: Propia

En consecuencia, no se comparte las afirmaciones vertidas por la antes mencionada procuraduría, puesto que el citado informe se sustenta en un análisis normativo y de incidencia de quejas que se presentan ante nuestra institución.

**2. Informe Defensorial 172: «Estudio del proceso -de amparo en el Distrito Judicial de Urna: fortaleciendo la justicia constitucional»**

El objeto de estudio del referido informe está orientado a analizar el desarrollo de la justicia constitucional en un determinado distrito judicial. Es decir, dentro de las diversas materias que tramitan los órganos jurisdiccionales a nivel nacional (civil, penal, laboral, constitucional, etc.). la Defensoría del Pueblo se avocó a la especialidad constitucional. De la

misma forma, entre los 34 distritos judiciales que forman parte de nuestro sistema de justicia nacional, se seleccionó únicamente al distrito judicial de Lima por tener la subespecialidad constitucional.

En ese sentido, su elaboración tomó una muestra aleatoria de 404 expedientes concluidos con auto final o sentencia en el año 2014, lo cuales fueron distribuidos en forma proporcional entre los 8 juzgados constitucionales supervisados. Asimismo, luego de disgregar los autos finales, se procedió a analizar los criterios jurisprudenciales aplicados en la resolución de 116 sentencias.

Lo anterior evidencia el recojo de información estandarizada entre los juzgados constitucionales que fueron supervisados por la Defensoría del Pueblo, pues la revisión de los expedientes se produjo en una relación aritmética de 50 expedientes en razón a cada juzgado constitucional, con el objeto de evitar la distorsión de los resultados ante muestras dispares y desproporcionadas. Ello permite obtener una proyección uniforme respecto de la real problemática que se advirtió en el documento de trabajo.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que para el desarrollo del informe también se emplearon cifras estadísticas emitidas oficialmente por el Poder Judicial, el cual contabilizó el total de casos ingresados a los juzgados constitucionales. En efecto, tal y como se indica en el Capítulo IV, denominado «Carga Procesal», la información proporcionada corresponde al periodo 2009-2014, que coincidió precisamente con el periodo de funcionamiento de los juzgados constitucionales<sup>1</sup>. Esta sección contiene información sobre la carga procesal total, de expedientes en trámite y aquellos que están todavía en etapa de ejecución de sentencia. De igual forma, para la redacción del informe se tomó en consideración data recabada a través de entrevistas realizadas a la totalidad de jueces y juezas en materia constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Ahora bien, la procuraduría cuestiona en su primera observación que la muestra de 404 expedientes es irrelevante porque equivale al 0.036% del total de procesos concluidos en el año 2015, que asciende a 1'132,119 procesos. Para respaldar su afirmación cita la Memoria Institucional del Poder Judicial correspondiente a ese mismo año. No obstante, la vinculación realizada no resiste el mínimo punto de comparación, habida cuenta que el número de

expedientes seleccionados por nuestra institución fueron de aquellos concluidos el año 2014, por lo que utilizar información del año 2015 invalida cualquier margen de revisión.

Asimismo, es necesario resaltar que las Memorias Institucionales del Poder Judicial correspondiente a los años 2014<sup>2</sup> y 2015<sup>3</sup> presentan la carga procesal a nivel global, sin diferenciar la especialidad de los procesos; por consiguiente, tampoco puede ser objeto de comparación con la información consignada en el Informe Defensorial N° 172, cuya estadística está referida exclusivamente a la materia constitucional y, en especial, al proceso de amparo.

En cuanto a la segunda y tercera observación, se aprecia que la defensa del Estado sostiene que solo se habrían estudiado 116 sentencias judiciales y que las cifras muestran una información relativa y descontextualizada de la realidad. Al respecto, conviene precisar que en el acápite sobre la Carga Procesal en Ejecución se señaló que en *«el Distrito Judicial de Lima la carga en ejecución de un juzgado constitucional, no ha sido baja, a pesar de ser siempre menor que la carga en trámite; y, en promedio, ha representado el 30% de su carga procesal total [...] Si bien este porcentaje se ha mantenido estable, el número de procesos en los que se traduce cada año ha ido en aumento»*<sup>4</sup>

Así, se aprecia que la carga procesal en etapa de ejecución de sentencias en los procesos constitucionales del distrito judicial de Lima ha tenido una tendencia al incremento, pues en el año 2009 la carga ascendió a 213 expedientes; en 2010, a 408; en 2011, a 483; en 2012, a 429; en 2013, a 686 y, finalmente, en el 2014 se elevó a 1112<sup>5</sup>.

En ese sentido, resultan equivocadas las observaciones planteadas por la procuraduría respecto de la muestra que tomara la Defensoría del Pueblo para realizar el Informe Defensorial N° 172. Finalmente, se debe precisar que su elaboración tuvo en cuenta el análisis de información recibida en forma oficial, entrevistas realizadas a los jueces y juezas constitucionales, supervisión *in situ* a los órganos jurisdiccionales, revisión de expedientes y de sentencias cuya data estadística se encuentra debidamente detallada.”

De lo expresado por la Defensoría del Pueblo en este pronunciamiento pueden inferirse, el menos dos conclusiones pertinentes a los efectos de la cuestión planteada, es decir si existe o no un patrón estructural de incumplimiento de sentencias judiciales en los procesos de garantía constitucional referidos a la restitución de derechos sociales, como son los derechos pensionales de los cesantes y jubilados del régimen del Decreto Ley N° 20530:

- (i) Los cuestionamientos metodológicos planteados por el Estado a los Informes Defensoriales N° 19 y 172 – los cuales han sido tomados como referencia por la CIDH y las víctimas de este caso, entre otras fuentes, para sustentar la alegada existencia de un patrón estructural de incumplimiento de sentencias judiciales en el Peru – no tienen ningún asidero y, todo lo contrario, éstos son cabalmente ilustrativos de la problemática que se cuestiona;
- (ii) Los reportes anuales por quejas ante la Defensoría del Pueblo referidas al incumplimiento de sentencias (cifradas en alrededor de medio millar) se han mantenido constantes hasta la actualidad, testimoniando así que, a pesar de las cincuenticinco (55) “medidas legislativas y de otro orden”, incluyendo medidas presupuestarias, que el Estado alega haber adoptado referidas al cumplimiento de sentencias judiciales<sup>60</sup>, dicha problemática continua inalterable. Aún más, según la información analizada por la Defensoría del Pueblo, en el distrito judicial de Lima (el más importante del país) la carga procesal en etapa de ejecución de sentencias en los procesos constitucionales ha venido incrementándose exponencialmente, al punto de que se había ya cuadruplicado entre los años 2009 y el 2014, pasando de 1213 expedientes a 1,112.

### **18. SOLICITUD DE LAS VICTIMAS PARA QUE LA CORTE IDH SE PRONUNCIE DECLARANDO LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE COSAS INCONVENCIONAL**

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú ha desarrollado la figura del estado de cosas inconstitucionales como técnica para lograr que los efectos de una sentencia puedan ampliarse a personas cuya situación responde a un contexto de vulneración de derechos. Así la declaración del estado de cosas inconstitucionales permite que se dicten decisiones o medidas para contrarrestar dicha situación.

<sup>60</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, págs. 50-53 y 73 a 84.

En esta misma línea, la Corte Constitucional del Estado de Colombiano ha definido esta figura como:

“(E) El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”<sup>61</sup>

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional del Perú ha declarado el estado de cosas inconstitucionales respecto a la educación básica regular para zonas rurales de extrema pobreza. Para ello, el Tribunal indicó que:

“El Tribunal Constitucional considera que debe declararse un estado de cosas inconstitucional en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de tales personas de extrema pobreza del ámbito rural, de modo tal que ordene al Ministerio de Educación: a) diseñar, proponer y ejecutar un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años, que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica; c) disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, pueda realizar las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción, y d) ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo aquí dispuesto”<sup>62</sup>.

De esta manera, se observa que la decisión del Tribunal no se agotó en exigir el derecho a la educación de las demandantes, sino que extendió la obligación de asegurar dicho derecho constitucional a todas las personas que puedan verse afectadas por la situación de vulneración del derecho.

<sup>61</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-774 de 2015.

<sup>62</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia N° 00853-2015-PA/TC, fundamento 75.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, esta técnica ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional del Perú a lo largo de su ejercicio jurisdiccional respecto a diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA):

Sentencia	Derechos vulnerados
02445-2003-AA/TC	Cobertura del tratamiento integral para pacientes con VIH/SIDA
03426-2008-PHC/TC	Derecho a la salud mental y la integridad personal de las personas sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental
00017-2008-PI/TC	Sistema Educativo Universitario
Auto 01722-2011-PA/TC	Respecto al incumplimiento de la sentencia de la Corte IDH sobre el caso Acevedo Jaramillo
02744-2015-PA/TC	Respecto a la omisión reglamentaria sobre las garantías formales y materiales a favor de migrantes
00853-2015-PA/TC	Derecho a la educación secundaria gratuita
889-2017-PA/TC	Derecho a que el Estado se comunique oficialmente también en lenguas originarias.

Así, el propio Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que:

“(Se) ha venido utilizando la técnica del estado de cosas inconstitucional para brindar tutela a los derechos fundamentales cuando el caso evidencie efectos lesivos **respecto de un grupo importante de personas o sector poblacional, esto con la finalidad de fijar una respuesta inmediata a dicha problemática a fin de que las instituciones públicas que se encuentren vinculadas con dicha situación, se involucren de manera efectiva con su solución**”<sup>63</sup>.

La importancia de esta técnica (la declaración del estado de cosas inconvencional) se fundamenta en la situación de vulneración constante,

<sup>63</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia N° 0889-2017-PA/TC, fundamento 48.

sistemática y masiva de los derechos económicos, sociales y culturales de un grupo considerable de personas titulares o destinatarias de este tipo especial de derechos, y en especial de las personas pensionistas en el Perú afectadas por el incumplimiento reiterado de las sentencias que ordenan restituir sus derechos pensionarios, por ejemplo.

Las personas titulares o destinatarias de derechos económicos, sociales y culturales, como los pensionistas en relación a sus pensiones, afrontan un conjunto de obstáculos estructurales en los Estados, inherentes a una forma tradicional o clásica de derechos, que producen dificultades serias en la justiciabilidad directa de sus derechos, tales como las dificultades vinculadas a la falta de especificación concreta del contenido de estos derechos, la auto-restricción judicial frente a estas cuestiones mal entendidas como políticas o técnicas, la ausencia de medios procesales adecuados y suficientes para tutelar o reconocer estos derechos y una vez tutelados por sentencias la dificultad o imposibilidad para hacerlas cumplir y ejecutarlas, y en general la escasa tradición y experiencia del control judicial en esta materia<sup>64</sup>.

De ello es menester destacar que, al igual que bajo la declaración de un estado de cosas inconstitucionales, la declaración de una situación de cosas inconvencionales no sólo permitiría que los efectos de una decisión no se agoten en la exigencia de adoptar medidas de reparación exclusivamente para las víctimas concretas de un caso, sino que una eventual declaración de dicho estado permitiría reforzar las obligaciones que tienen los Estados y remover los obstáculos y dificultades estructurales o tradicionales que afrontan los derechos económicos, sociales y culturales, y que se desprenden de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos en el Sistema Interamericano.

Al respecto, cabe recordar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de la Convención Americana los Estados se obligan a adoptar disposiciones de derecho interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos**

---

<sup>64</sup> ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, los derechos sociales como derechos exigibles, Madrid, Trotta, 2004, pp. 121-132.

**constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.**

De lo que se desprende que no basta con que los derechos contemplados en la Convención se encuentren previstos legislativamente en el derecho interno, sino que las medidas a cargo del Estado contraídas en virtud de este artículo deben asegurar el efectivo cumplimiento de dichos derechos. De esta manera, cuando el artículo 2º de la CADH indica que los Estados deben adoptar medidas legislativas o “*de otro carácter*”, en este último ámbito normativo se pueden incluir aquellas medidas que derivarían de una eventual declaración de un estado de cosas inconvencionales. Vrg., el deber de adecuar determinadas políticas públicas para asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos implicados.

Del mismo modo, la declaración de un estado de cosas inconvencionales en relación con la violación del artículo 26 de la Convención permitiría delimitar mejor el accionar de los Estados frente a la adopción de políticas públicas sobre determinados derechos y, no menos importante, contribuiría al cumplimiento efectivo del deber de prevención derivado del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**19. PERTINENCIA DE LA COMPARACIÓN CON LOS CASOS CINCO PENSIONISTAS Y ACEVEDO BUENDÍA Y OTROS (CESANTES Y JUBILADOS DE LA CONTRALORÍA)**

El Estado alega que los casos *Cinco Pensionistas Vs. Perú* y *Acevedo Buendía (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*, resueltos por esta Corte y cuyos precedentes jurisprudenciales la CIDH y las víctimas solicitan se apliquen a este caso, no son similares a éste. Y aduce para ello, esencialmente, que

“(...) en ambos casos citados precedentemente, los tribunales nacionales ordenaron que se siga pagando a los cesantes y jubilados las mesadas pensionales en los términos en que se venía haciendo, es decir nivelándolas con la remuneración percibida por los trabajadores activos del sector privado.

En cambio en el presente caso, a) los tribunales internos nunca ordenaron que las pensiones que reciben los miembros de ANCEJUB-SUNAT se nivelen con las remuneraciones que

perciben los trabajadores activos de la SUNAT que pertenecen al régimen privado, b) la SUNAT nunca redujo el pago de las mesadas pensionales que (reciben) los miembros de ANCEJUB-SUNAT; c) la SUNAT nunca comunicó a los miembros de la ANCEJUB-SUNAT que se “suspendía la aplicación del régimen pensionario del Decreto Ley 20530” porque desde el cese de dichos miembros y hasta la fecha el Estado peruano les ha venido abonando la pensión del régimen del Decreto Ley 20530<sup>65</sup>.

Las víctimas del presente caso, por el contrario, postulamos que en este, como en los casos *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú* y *Acevedo Buendía y otros (Cesantes y jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*, (a) el Estado peruano aprobó medidas que significaron un cambio peyorativo en la interpretación y aplicación del beneficio de la nivelación de las pensiones en el régimen pensionario del Decreto Ley 20530<sup>66</sup>; (b) dichos cambios fueron cuestionados a través de procesos de amparo, que finalizaron todos con sentencias judiciales firmes a favor de los pensionistas involucrados que, tras pasar en autoridad de cosa juzgada, ordenaron a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y la Contraloría General de la República (CGR), como en el presente caso a la Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT), que cumplan con la nivelación de las pensiones de dichos pensionistas de acuerdo a las disposiciones legales que regularon dicho beneficio hasta el momento en que dicha nivelación fue desconocida; y (c) que ninguna de estas sentencias fueron cumplidas pues, ni se les restituyó el derecho a nivelar sus pensiones con los haberes de los servidores en actividad de la entidad en que dichos cesantes y jubilados cesaron sus labores, ni se les restituyó las pensiones que dejaron de percibir como consecuencia del desconocimiento de su derecho de nivelación pensionaria.

Ni las sentencias de la Corte Suprema proferidas en 1994 en los procesos de amparo postulados por los Cinco Pensionistas (Carlos Torres Benvenuto, Maximiliano Gamarra, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Reymer Bartra Vásquez y Guillermo Álvarez Hernández), ni las sentencias judiciales del Tribunal Constitucional del Perú de 21 de octubre de 1997 y 26 de enero de 2001 dictadas en los procesos de amparo postulados por la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República ordenaron, como afirma el Estado, que

<sup>65</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párrs. 181-182.

<sup>66</sup> En los tres casos a través de normas cuyo contenido es idéntico: el Decreto Ley N° 25792 en el *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú*, la Ley N° 25597 en el caso *Acevedo Buendía y otros (Cesantes y jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*, y el Decreto Legislativo N° 673 en el caso de los miembros de ANCEJUB-SUNAT.

“se siga pagando a los cesantes y jubilados las mesadas pensionales en los términos en que se venía haciendo, *es decir nivelándolas con la remuneración percibida por los trabajadores activos del sector privado*”. Las primeras “ordenaron a órganos del Estado peruano pagar a los pensionistas una pensión por un monto calculado de la manera establecida en la legislación vigente para el momento en que éstos comenzaron a disfrutar de un determinado régimen pensionario”<sup>67</sup>; y las segundas que “la Contraloría General de la República cumpla con abonar a los integrantes de la Asociación actora las remuneraciones, gratificaciones y bonificaciones que perciben los servidores en actividad de la citada Contraloría que desempeñen cargos idénticos, similares o equivalentes a los que tuvieron los cesantes o jubilados”<sup>68</sup>.

La sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993, recaída en el proceso de Amparo promovido por la ANCEJUB-SUNAT, por su parte, tampoco ordeno que las pensiones de éstos se nivelen con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT “que pertenecen al régimen privado” – **que es algo que ANCEJUB-SUNAT nunca ha afirmado, y es importante que quede claro** – sino que declaró “inaplicable a los ex servidores de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (miembros de la ANCEJUB-SUNAT) la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673 y ordenó la reposición de su derecho a percibir la pensión que les corresponde en el régimen del Decreto Ley N° 20530 nivelada con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT, así como el reintegro de los incrementos dejados de percibir como consecuencia de la aplicación de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673”.

Lo que no ha sido acatado por la SUNAT hasta la fecha pues, ni se les ha nivelado con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT, ni se les ha reintegrado los incrementos dejados de percibir como consecuencia de la aplicación de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 673.

ANCEJUB-SUNAT nunca ha afirmado que “la SUNAT redujo el pago de las mesadas pensionales que (reciben) los miembros de ANCEJUB-SUNAT” o que no les comunicó que se “suspendía la aplicación del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530”, como aduce el Estado, pues lo que sostenemos es que la

<sup>67</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú*, Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C-98, párr.2.

<sup>68</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Acevedo Buendía (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*, Sentencia de 1 de julio de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C-198, párr.2.

SUNAT – como en su caso la SBS en el *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú* y la Contraloría General de la República en el *Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y jubilados de la Contraloría) Vs. Perú* - privó arbitrariamente a los miembros de ANCEJUB-SUNAT del derecho de nivelación pensionaria que tenían reconocido legalmente en el régimen del Decreto Ley N° 20530 al cesar de dicha institución y que no ha cumplido con restituirles dicho derecho pese a lo ordenado por las sentencias de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional que ampararon su derecho. La identidad de los tres casos es más que evidente.

La privación arbitraria del derecho a la nivelación pensionaria no significa otra cosa que el congelamiento de las pensiones que las mantiene estáticas e inalterables, impidiendo hacer frente a los incrementos considerables o sensibles del costo de vida, salvo por algunos reajustes diminutos que no compensaron la pérdida del poder adquisitivo de la moneda en contexto de medidas y ajuste económicos con alza de precios de productos de primera necesidad.

Las consecuencias procesales en el presente caso por la identidad de los casos han sido ya definidas por la Corte Interamericana al resolver los dos anteriores. Para la jurisprudencia sentada por la Corte, como ya se ha dicho y repetido, si el Estado hubiese querido cambiar la aplicación e interpretación del derecho a la nivelación de las pensiones durante su vigencia, no podía privar de modo arbitrario y unilateral este derecho a 105 pensionistas, sino que, primero (i), debía haber iniciado un procedimiento administrativo con respeto a las garantías procesales de la defensa de los pensionistas, y segundo (ii), en todo caso, acatar las sentencias de los tribunales recaídas en los procesos judiciales correspondientes, por tener autoridad de cosa juzgada y ser de obligatorio cumplimiento<sup>69</sup>.

No obstante ello, el Estado Peruano ya actuó así sistemática y arbitrariamente en los otros dos casos anteriores de pensionistas: primero (i), la administración modificó, sin iniciar ni agotar un debido procedimiento, los términos de su interpretación de las disposiciones que regularon la nivelación de las pensiones, y segundo (ii), desacató, a su capricho y antojo, las sentencias judiciales con autoridad de cosa juzgada a pesar que estaba obligado a someterse a ellas.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Sentencia de CIDH de 28 de Febrero de 2003, caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú, párr. 117.

<sup>70</sup> Sentencia de CIDH de 28 de Febrero de 2003, caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú, párr. 118.

Por todo ello, si en ambos casos la Corte determinó la Violación de este derecho en perjuicio de los pensionistas de la Superintendencia de Banca y Seguros y de la Contraloría General de la República, corresponde una igual determinación en el presente caso de los cesantes y jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

## **20. OPOSICIÓN DEL ESTADO A LA PRESENTACIÓN DEL INFORME LEGAL DEL EX MAGISTRADO CARRIÓN LUGO COMO ANEXO DEL ESAP**

En su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES el Estado se opone a que el informe legal emitido por el Dr. Jorge Carrión Lugo, ofrecido como Prueba en el ESAP, “sea empleado con miras a sustentar la posición” de las víctimas en este caso<sup>71</sup>; y alega para ello que éste “no aporta argumentos nuevos o útiles para dilucidar la controversia sub análisis, limitándose a redundar (en) los fundamentos de la sentencia de 23 de octubre de 1995, recaída en el Expediente N° 2093-91”<sup>72</sup>.

Al respeto cabe indicar, en primer lugar, que resulta contraproducente y fuera de lugar que el Estado se crea autorizado para definir cuáles pruebas y cuáles no pueden ser empleadas por las víctimas para sustentar una imputación en su contra por la violación de sus derechos humanos; y, ciertamente, este tipo de oposición no encuentra asidero en las normas convencionales y/o reglamentarias que presiden el trámite de este proceso interamericano.

Como ha sido dicho reiteradas veces, asimismo, el marco fáctico de este caso se refiere al incumplimiento por parte del Estado Peruano de sentencias judiciales que adquirieron autoridad de cosa juzgada; y la materia de controversia es establecer si el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional al incumplir estas sentencias judiciales y cuál es el alcance de dicha responsabilidad.

Para dilucidar si el Estado incumplió o no con la Sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de fecha 25 de octubre de 1993, y de haber incumplido lo ordenado por ésta haber incurrido en responsabilidad internacional, resulta esencial saber que es lo que decidió dicha sentencia. El propio Estado ha convenido en ello en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES:

<sup>71</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 188.

<sup>72</sup> Ídem, párr. 185.

“El Estado considera que para verificar si cumplió o no con las sentencias de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, a las que se refirió el ESAP y también la CIDH, es necesario examinar entonces que ordenaron esas sentencias y que hizo el Estado para ejecutarlas. Si se verifica que el Estado cumplió con lo ordenado con ellas, el incumplimiento que se le imputa resultaría infundado”<sup>73</sup>.

Ciertamente, tal como el informe del Dr. Jorge Isaac Carrión Lugo corrobora que **eso no ha ocurrido: el Estado no ha cumplido con ejecutar dichas sentencias y ha incurrido por ello en responsabilidad internacional.**

Conviene aclarar que la intervención del vocal (Juez) supremo Jorge Carrión Lugo se produjo técnicamente como vocal o *juez dirimente* en la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema al adoptarse la Sentencia de 25 de Octubre de 1993 (Exp. N° 2093-92 LIMA). En efecto, el vocal supremo Carrión Lugo (vocal superior más antiguo) fue llamado para dirimir la discordia producida entre el voto de los vocales Ortiz Bernardini, Falconí S. y Román Santisteban que se pronunciaba por que se declare Haber Nulidad en la sentencia de vista y fundada la acción de amparo, y el voto de Castillo Castillo y Buendía Gutiérrez por que se declare No Haber Nulidad e infundada la misma, se conformidad a los Artículos 144° y 145° del Texto Único Ordenado (I.U.O) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

El vocal supremo Carrión Lugo emitió su voto en el sentido que se declare fundado el amparo, adoptando y suscribiendo el voto de Ortiz Bernardini, Falconí S y Román Santisteban; además, al no considerar suficientes los fundamentos de la sentencia, emite un voto singular fundamentado por escrito que forma parte de la Sentencia, de acuerdo al Artículo 143O de la ley<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párrs. 201 y 209.

<sup>74</sup> Cabe indicar que, casi simultáneamente, en su condición de vocal (juez) superior Carrión Lugo fue el ponente y presidente de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Lima en la Sentencia de 14 de Diciembre de 1993, Exp. N° 0237-93, que revocó la sentencia apelada y declaró fundada la demanda de amparo. Interpuesta por la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General. En esta última sentencia la Sala Superior explica que los integrantes de la asociación demandante gozaban de los derechos pensionarios del Decreto Ley N° 20530, incluyendo la nivelación de sus pensiones con los haberes de los servidores públicos activos de la Contraloría General de la República, y la transferencia al Pliego del Ministerio de Economía y Finanzas y la atención de sus pensiones en lugar de la Contraloría, con el propósito de evitar que se nivelen con los haberes de los servidores activos de la Contraloría, no sólo lesiona sus derechos adquiridos sino que constituye un acto contrario a los derechos consagrados por los Artículos 20°, sr y Octava Disposición

El Informe Legal del ex Magistrado Supremo Dr. Carrión Lugo, resulta extremadamente útil esta labor de dilucidación pues nadie más autorizado que él para recordar cuál es el sentido y alcance de dicha sentencia. Como éste afirma en su informe legal, al emitirse dicho pronunciamiento se encontraban en tensión dos interpretaciones distintas y opuestas en la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema sobre cuál era la normativa aplicable y las consecuencias de su aplicación. Y nadie mejor que él para referir que es lo que ordenó dicha sentencia.

Como indica en su informe legal, dos de los cinco magistrados que conocieron el caso (los jueces Castillo Castillo y Gutiérrez Buendía) sostenían la tesis de que la demanda de ANCEJUB-SUNAT debía desestimarse y negársele el derecho a que las pensiones de sus asociados se nivelaran con los haberes de los servidores en actividad de la SUNAT ya que dichas remuneraciones “no eran pensionables”.

Ese criterio – plasmado luego como votos minoritarios y “en discordia” - fue final y definitivamente desechado por la mayoría de los magistrados de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema quienes, mediante su sentencia de 25 de octubre de 1993, como recuerda en su informe legal – concluyeron que

“(…) resulta[ba] inconstitucional y erróneo lo expuesto por los dos votos en discordia expuestos por los magistrados Castillo Castillo y Gutiérrez Buendía, que fueron desechados por la mayoría de jueces que suscribió la sentencia en análisis, los mismos que opinaban que se les aplique los artículos 1º y 3º del D.L. N° 673 a los accionantes, porque decían que parte de las remuneraciones de los [trabajadores] activos no les tocaban a los cesantes y pensionistas porque “no eran pensionables”<sup>75</sup>.

---

General y Transitoria de la Constitución (de 1979). Esta sentencia fue confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de Octubre de 1997, Exp. N° 118-95-AAfTC, que, en última y definitiva instancia, declaró fundada la acción de amparo de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General.

<sup>75</sup> CARRION LUGO, Jorge, Informe Legal. Ver en Anexo N° 27.

Para saber cuales eran las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT eran pensionables hay que remitirse al tenor de la Sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993 y sus fundamentos, conforme a los cuales:

“(…) los miembros de la Asociación actora que gozan del derecho reconocido a una pensión de jubilación o cesantía al amparo del Decreto Ley veinte mil quinientos treinta no solo adquirieron el derecho a que dicha pensión sea reajutable y renovable, sino a que tal reajuste se haga en relación a los servidores en actividad de la entidad en la que laboraron, de conformidad con las normas contenidas en el Decreto Ley veinte mil quinientos treinta, la ley veintitrés mil cuatrocientos noventicinco y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo cero-quince-ochentitres-PCM.”

El artículo 6° del Decreto Ley N° 20530 señala como debe realizarse la nivelación de las pensiones comprendidos en dicho régimen: “Es pensionable toda remuneración afecta al descuento para pensiones. Están afectas al descuento para pensiones, **las remuneraciones que son permanentes en el tiempo y regulares en su monto**”.

El artículo 5° de la Ley N° 23495 estableció que “Cualquier incremento posterior a la nivelación que se otorgue a los servidores públicos en actividad que desempeñen el cargo u otro similar al último cargo en que prestó servicios el cesante o jubilado dará lugar al incremento de la pensión en igual monto que corresponda al servidor en actividad.”

Como refiere el Dr. Carrión Lugo en el informe legal, aportado como prueba de parte en el ESAP,

“Los integrantes de “la Asociación” accionante, a la fecha en que entró en vigencia el Decreto Legislativo N° 673, gozaban de los beneficios pensionarios que concede el Decreto Ley N° 20530, incluyéndose la nivelación de sus pensiones con los haberes que percibían los servidores activos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. El hecho de transferir el pliego presupuestal al Ministerio de Economía y Finanzas la recaudación de las aportaciones y la atención de las pensiones, remuneraciones y/o similares que corresponde pagar a la SUNAT a sus pensionistas, afiliados y cesantes comprendidos en el régimen del Decreto Ley N° 20530, **con el propósito**

**evidente de que las pensiones de los integrantes de “La Asociación” reclamante no se nivelen con los haberes fijos en el tiempo y regulares en su monto que perciban los servidores que sigan trabajando en la SUNAT, no solo lesiona derechos legalmente adquiridos por los ex trabajadores de dicha entidad, sino que constituyó una decisión arbitraria e inconstitucional que va en contra de los derechos consagrados por los artículos 20 y 57 de la Carta Magna (...).<sup>76</sup>**

Fue precisamente por ello que, en ejecución de esta Sentencia, con fecha 3 de marzo de 2006 el 66° Juzgado Civil de Lima aprobó el informe pericial que consignaba la forma en que debía procederse a nivelar las pensiones de los integrantes de la Asociación y mediante Resolución de fecha 8 de mayo de 2006, la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Lima plasmó los parámetros de ejecución de la sentencia de la Corte Suprema:

**“los miembros de la Asociación actora que gozan del derecho reconocido a una pensión de jubilación o cesantía al amparo del Decreto Ley número veinte mil quinientos treinta no sólo adquirieron el derecho a que dicha pensión sea reajutable y renovable, sino a que tal reajuste se haga en relación a los servidores en actividad de la entidad en la que laboraron, de conformidad con las normas contenidas en el Decreto Ley número veinte mil quinientos treinta, la Ley número veintitrés mil cuatrocientos noventa y cinco y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo número cero-quince-ocho y tres-PCM”.**

(...)

**“la norma objeto de litis que dispone que las pensiones tendrán como referencia las remuneraciones que abone el Ministerio de Economía y Finanzas y prohíbe que éstas se homologuen o refieran a las remuneraciones que pague la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria vulnera los derechos constitucionales invocados en la demanda”.**

No obstante, como se ha acreditado en el proceso, mediante resolución de fecha 24 de julio de 2006, la misma Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Lima vació de eficacia real a la Sentencia de la Corte Suprema que había amparado el recurso de Amparo de la Asociación, además de contravenir los mismos criterios que ella

---

<sup>76</sup> Ídem, págs. 4-5.

misma había establecido en su resolución del 8 de mayo de 2006. Como consecuencia de ello, en vía de ejecución de dicha sentencia se ordenó un nuevo informe pericial que excluyera los incrementos de remuneraciones que si corresponden a los cesantes y jubilados integrantes de la Asociación de acuerdo a lo resuelto por la Sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993.

El Informe Legal del Dr. Carrión Lugo corrobora lo dicho y concurre a la demostración de que el Estado Peruano ha incumplido con lo ordenado por la Sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993 pues, como el mismo ha reconocido (a) no ha nivelado las pensiones de los miembros de la ANCEJUB-SUNAT sujetos al régimen previsional del Decreto Ley N° 20530 con los incrementos remunerativos, permanentes en el tiempo y regulares en su monto, que perciben los servidores activos de la SUNAT sujetos el régimen laboral público (**y no las remuneraciones de los trabajadores sujetos al régimen laboral privado, como la SUNAT pretende hacer creer a la Corte que reclama la ANCEJUB-SUNAT**) y (b) tampoco les ha reintegrado las pensiones dejadas de pagar por dicho concepto como ordenó la sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993.

Como consecuencia del incumplimiento del alcance y contenido de las sentencias judiciales que ampararon los derechos pensionarios de las víctimas, el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional.

**21. VIOLACION DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A UN RECURSO EFECTIVO Y A LA PROPIEDAD REGULADOS EN LOS ARTÍCULOS 8, 25.1, 25.2.C Y 21 DE LA CONVENCIÓN.**

El numeral 1) del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Los numerales 1 y 2.c del artículo 25° de la Convención, por su parte, establecen que “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal

violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales” y que “Los Estados Partes se comprometen: (...) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Para justificar el retardo durante veinticinco años del cumplimiento de la Sentencia de la Corte Suprema del 25 de octubre de 1993, el Estado ha alegado en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES que

“ (...) en el Proceso de Amparo, de acuerdo a la legislación peruana, es un proceso constitucional de “tutela de urgencia” para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por ser sumarísimo y sin etapa probatoria, llegan entonces al Amparo peruano asuntos cuyo tratamiento es IMPOSIBLE abordar a cabalidad en un proceso de tutela urgente y sin etapa probatoria.

En efecto en el presente caso, el proceso de amparo instaurado por los miembros de la ANCEJUB-SUNAT, al no haber tenido etapa probatoria, no se pudo discutir la naturaleza, conceptos y monto de las pensiones de las pensiones y devengados que les correspondían a sus miembros. Por eso, la Ejecutoria Suprema del 25 de octubre de 1993 dispuso, de manera genérica, la nivelación de las pensiones de los miembros de la ANCEJUB-SUNAT con las remuneraciones de los sevidores activos de la SUNAT y los reintegros que les pudieran corresponder.

Es así que durante la etapa de ejecución de sentencia, surgieron una serie de debates, que no pudieron ser discutidos durante el proceso judicial y que necesariamente tuvieron que ser discutidos y dilucidados durante la etapa de ejecución, en un proceso eminentemente contradictorio y donde tratándose de la determinación de obligaciones de dar suma de dinero y dada la divergencia entre las partes quienes hicieron valer sus derechos de impugnación con las garantías de ley, donde el Juez a cargo, tuvo que recurrir a la prueba pericial para que se practique los cálculos y las liquidaciones, surgiendo observaciones de las partes, por lo cual se requirió de nuevas pericias para determinar de manera correcta los montos que debían ser pagados a los miembros de la ANCEJUB-SUNAT.”

Lo dicho, sin embargo, no es cierto. En el proceso judicial, y en la Sentencia de la Corte Suprema del 25 de octubre de 1993, **si se discutió cuál era el sentido y alcance del derecho pensionario que - conforme a la naturaleza del proceso constitucional de Amparo – se debía restituir a los integrantes de la ANCEJUB-SUNAT.** Esa discusión, como reseña el informe legal del Dr. Jorge Carrión Lugo, vocal dirimente en la Sentencia, versó sobre si se debía integrar o no en las pensiones de éstos en el régimen del Decreto Ley N° 20530 los incrementos que la SUNAT abonaba a sus servidores en actividad. Y la Sentencia, **desechando la opinión de quienes afirmaban que debía aplicárseles el artículo 3° del decreto Legislativo N° 673 y que no les correspondían dichos incrementos porque “no eran pensionables”<sup>77</sup>, declaró que debía nivelarse su pensión con las remuneraciones de los servidores activos de la SUNAT de conformidad con el derecho que tenían reconocido en el Decreto Ley N° 20530, la Ley N° 23495 y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 0015-83-PCM.**

Las “observaciones de las partes” durante el dilatadísimo proceso de ejecución judicial en este caso han tenido que ver, precisamente, con la desnaturalización del sentido y alcance de lo decidido en la sentencia de la Corte Suprema del 25 de octubre de 1993: esto es, si los incrementos remunerativos (o mayor remuneración) que la SUNAT abona a sus servidores públicos en actividad deben o no integrarse en las pensiones niveladas de los miembros de la ANCEJUB-SUNAT (como indica la sentencia de la Corte Suprema) o no (como afirmaban los votos en discordia que fueron desechados al dictarse ésta).

Es evidente pues que, en el presente caso, al haberse incumplido durante veinticinco (25) años con lo ordenado por la Sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993, y la sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de mayo de 2001, así como no haberse restituido los derechos pensionarios judicialmente declarados de las víctimas, éstas han visto

---

<sup>77</sup> El Estado refiere que “Se debe entender que tal regulación rige tanto para los (trabajadores) activos pertenecientes al régimen público del decreto Legislativo N° 276 como para los actuales cesantes” (Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 241) pero eso no es cierto porque no es eso lo que indica el artículo 3° de dicha norma: Para los servidores que optaran por permanecer en el régimen laboral público, el Decreto Legislativo N° 673, en su artículo 3° inciso c) les otorgó el derecho a las siguientes remuneraciones y beneficios: “(...) La mayor remuneración que corresponda al trabajador por efecto de lo dispuesto en los párrafos a) y b), tendrá el carácter de no pensionable para aquellos trabajadores comprendidos en el régimen jubilatorio del Decreto Ley N° 20530”. El ámbito subjetivo de aplicación del mencionado artículo 3.c del Decreto Legislativo N° 673 abarcaba, por tanto y como se lee expresamente en dicha norma, a los servidores que optaran por permanecer en el régimen laboral público no a sus cesantes y jubilados, para quienes la norma dispuso la restricción contenida en su tercera Disposición Transitoria Final.

frustrado su derecho humano a un proceso con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, así como a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que las amparara contra los actos del Estado que violaron sus derechos fundamentales a gozar de condiciones de vida digna, a la propiedad, a la seguridad social y a la protección judicial reconocidos por tanto por la Constitución peruana como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como en los casos *Cinco Pensionistas Vs. Perú* y *Acevedo Buendía (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*, asimismo, el Estado, al no haber dado cumplimiento a las sentencias judiciales emitidas con ocasión de las acciones de garantía interpuestas por las víctimas en este caso, violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención, en perjuicio de las y los integrantes de la ANCEJUB-SUNAT, en cuanto fueron conculcados los derechos reconocidos en dichas sentencias.

## **22. OBSERVACIONES DEL ESTADO A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SEÑALADAS POR LA CIDH EN EL INFORME DE FONDO N° 41/17**

A partir de la interpretación arbitraria y forzada que el Estado hace acerca del sentido y alcance de lo ordenado por la sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de fecha 25 de octubre de 1993, éste no solo discrepa de las conclusiones a las que ha arribó la CIDH en su Informe de Fondo 41/17, sino que aduce que no tiene recomendación alguna que cumplir.

Así, postula que “no se puede imputar al Estado peruano el incumplimiento de una decisión judicial por no ejecutar algo que ella no manda o por realizar algo que ella no prohíbe”. Sin embargo, no ha cumplido con nivelar las pensiones de los miembros de la ANCEJUB-SUNAT, ni les ha restituido las pensiones que se les dejaron de pagar como consecuencia de la aplicación de la Tercera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 673. Y, como no reconoce que ha incumplido con lo ordenado en la Sentencia Suprema que amparó los derechos pensionarios de los integrantes de ANCEJUB-SUNAT, se niega a atender la segunda recomendación de dicho informe: reparar integralmente las violaciones declaradas en (el) informe, incluyendo una debida compensación que incluya el daño material e inmaterial causado”.

Respecto de la tercera recomendación del informe, el Estado alega que “el Congreso de la República ha venido analizando, aprobando y modificando leyes y normas de rango inferior referidas al cumplimiento de las sentencias y fallos judiciales”. Empero, en la realidad, ninguna de las ochentiocho (88) normas que cita en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES (incluyendo la Ley N° 30841 mediante la cual se establecieron “los criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, estableciendo la priorización de pagos de deudas laborales, previsionales y por violación de derechos humanos a los acreedores adultos mayores mayores de 65 años de edad y a los acreedores con enfermedad en fase avanzada”) ha servido de mucho para procurar que, en ese caso (como antes ya ocurrió en los casos *Cinco Pensionistas Vs. Perú* y *Acevedo Buendía (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*), se cumpla con las sentencias judiciales que ampararon los derechos pensionarios de las y los miembros de la ANCEJUB-SUNAT.

**23. OBSERVACIONES DEL ESTADO A LAS REPARACIONES, COSTAS Y GASTOS SEÑALADAS EN EL ESCRITO DE SOLICITUDES, ARGUMENTOS Y PRUEBAS**

Como respecto de las reparaciones propuestas por la CIDH, el Estado alega en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES que ya “ha dado cumplimiento a lo ordenado por la ejecutoria suprema de fecha 25 de octubre de 1993. No obstante ello, en caso el Tribunal Constitucional se pronuncie en el recurso de agravio constitucional formulado por la ANCEJUB-SUNAT, actualmente en trámite, el Estado peruano no se niega a cumplir con dicho mandato judicial”<sup>78</sup>.

Respecto a lo primero, como esta dicho *supra*, el Estado Peruano ha incumplido con lo ordenado por la Sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993 pues, como el mismo ha reconocido (a) no ha nivelado las pensiones de los miembros de la ANCEJUB-SUNAT sujetos al régimen previsional del Decreto Ley N° 20530 con los incrementos remunerativos, permanentes en el tiempo y regulares en su monto, que perciben los servidores activos de la SUNAT sujetos el régimen laboral público y (b) tampoco les ha reintegrado las pensiones dejadas de pagar por dicho concepto como ordenó la sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993.

<sup>78</sup> Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES, párr. 260.

Con respecto a lo segundo, es obvio que el Estado esta obligado a acatar lo que dispongan sus tribunales y resultaría insólito que dijera lo contrario ante esta Honorable Corte. Pero el problema no es ese, ni forma parte de la controversia si el Estado va a cumplir o no con el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional expida respecto del recurso de agravio constitucional aún en trámite. Lo es, en cambio, que se defina si ha cumplido o no con ejecutar lo ordenado por la Corte Suprema mediante su sentencia de fecha 25 de octubre de 1993; y, en caso, de que se determine que no lo ha hecho, y la subsecuente responsabilidad internacional que ello acarrea, cumpla con reparar integralmente las violaciones declaradas en la Sentencia que profiera en su oportunidad esta Honorable Corte.

En tal caso, corresponderá al Estado restituir a las y los miembros de la ANCEJUB-SUNAT su derecho a la nivelación de sus pensiones con arreglo a las remuneraciones percibidas por los servidores públicos en actividad de la SUNAT, y reintegrarles los devengados ordenados por la sentencia de la Corte Suprema de 25 de octubre de 1993, más sus intereses legales correspondientes. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte, además, los pagos de la indemnización por concepto de daño inmaterial y el de las costas y gastos que se establezcan en la Sentencia, no podrán ser objeto de impuesto o tasa actualmente existente o que pueda decretarse en el futuro<sup>79</sup>.

El Estado se opone, asimismo, a la constitución del órgano imparcial e independiente solicitado por las víctimas de este caso en el ESAP para se encargue de determinar el monto de las pensiones niveladas y el reintegro de los incrementos dejados de percibir hasta diciembre de 2004 (oportunidad en que entró en vigor la reforma constitucional que suprimió el derecho a la nivelación de las pensiones en el régimen del Decreto Ley N° 20530 a través de las Leyes N° 28389 y 28449) que corresponden a las víctimas en cumplimiento de lo ordenado por la sentencia de la Corte Suprema de fecha 25 de octubre de 1993, básicamente porque considera que mediante pericias judiciales plasmadas en el marco del proceso de ejecución de dicha sentencia tal monto y los reintegros correspondientes ya habrían sido determinados. Si, como el Estado alega, la sentencia ya fue ejecutada, resulta lógica dicha oposición. No obstante, lo que las víctimas del presente caso alegamos es que las sentencias que ampararon los derechos pensionarios de las y los miembros de la ANCEJUB-SUNAT no han

---

<sup>79</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, Punto Resolutivo 9.

sido acatadas, y dado que, en caso que así se determinara en la decisión que ponga fin a esta proceso, esta Honorable Corte carecería de los medios idóneos para efectuar tales determinaciones, resulta prudente que dicha tarea sea encomendada a un órgano imparcial e independiente que así lo haga.

El Estado, asimismo, se opone a que en la Sentencia mediante la cual se decida este caso se incluya como medida de satisfacción un acto de disculpa pública con reconocimiento de responsabilidad internacional por medio de la publicación de la sentencia que se dicte en el presente caso en el diario oficial *El Peruano*. Y se opone porque, alega, al no haber desacatado el mandato de las sentencias que ampararon los derechos de las víctimas en este caso no ha incurrido en responsabilidad internacional. Pero, además, y esto es paradójico, porque en otros casos - *Cinco Pensionistas Vs. Perú, Acevedo Buendía (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú y Trabajadores Cesados de Petroperu Vs. Perú* - esta Corte no ha otorgado este tipo de reparación.

Ello no parece un argumento consistente para impedir que, dado el alcance y la naturaleza estructural de las violaciones de las que son representativas las violaciones acusadas en este caso (el incumplimiento sistemático de sentencias judiciales cuando éstas ordenan la restitución de derechos laborales y pensionarios de miles de personas, impactando con ello peyorativamente en sus condiciones de vida digna, propiedad, condiciones de goce de sus derechos en la seguridad social o acceso a un recurso efectivo contra la violación de sus derechos humanos), en caso de que la Honorable Corte decida que ello ha ocurrido y se declare su responsabilidad internacional por estas violaciones, no se ordene una medida de satisfacción como la solicitada, precisamente para llamar la atención del pleno de las autoridades y la sociedad civil peruana acerca de la necesidad de adoptar remedios estructurales frente a la ocurrencia de este tipo de violaciones que ofenden a la dignidad humana.

Por todas las razones previamente expuestas, las víctimas de este caso solicitan a la Honorable Corte desestime los argumentos expuestos por el Estado en su Informe N° 161-JUS-CDJE-PPES (Escrito de contestación del Estado Peruano al Informe de Fondo N° 41/17 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Observaciones al escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas de los representantes de las presuntas víctimas) de fecha 29 de agosto de 2018, y se resuelva el presente caso con arreglo a los hechos probados en el mismo y las

pretensiones formuladas por las víctimas para remediar la violación de derechos humanos de la que han sido objeto.