

INFORME N° 47/02¹
ADMISIBILIDAD
PETICIÓN 12.357
ASOCIACIÓN NACIONAL DE CESANTES Y JUBILADOS DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
PERÚ
9 de octubre de 2002

I. RESUMEN

1. Mediante petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", o "CIDH") el 12 de noviembre de 1998 y ampliada el 24 de enero de 2000, los integrantes de la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la república del Perú y el Centro de Asesoría Laboral (CEDAL) (en adelante "los peticionarios") denunciaron que la República del Perú (en adelante "Perú", "el Estado" o "el Estado peruano") violó, en perjuicio de la señora Isabel Acevedo León y otros integrantes de dicha Asociación, los derechos a la propiedad privada, garantías judiciales y a protección judicial consagrados en los artículos 21, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos en concordancia con la violación al deber genérico de protección de todos los derechos reconocidos y garantizados a que se refiere el artículo 1(1) de la misma Convención (en adelante la "Convención" o la "Convención Americana"), al incumplir sentencias judiciales del Tribunal Constitucional de Perú.

2. El Estado peruano no ha cuestionado la admisibilidad de la petición bajo estudio.

3. La Comisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, decide admitir la petición, en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 8, 21, 25 y 1(1) de la Convención Americana, e iniciar el procedimiento sobre el fondo de la cuestión. La Comisión decide igualmente notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

4. El 26 de enero de 2001 la Comisión transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le pidió información a ser presentada dentro de un plazo de 90 días. Perú respondió el 27 de abril de 2001. Los peticionarios presentaron información adicional el 28 de junio de 2001.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

5. Señalan que la señora Isabel Acevedo León y los demás peticionarios se desempeñaron durante su vida laboral activa como funcionarios de la Contraloría General de la República y desde el momento en que llegaron a la edad de jubilación y tras haber cumplido con los requisitos legales pertinentes venían gozando, en muchos casos desde hace muchos años, del derecho a una pensión de cesantía y jubilación reajutable y renovable en función de la remuneración, gratificaciones y bonificaciones de los trabajadores en actividad de esa institución, de conformidad con el régimen pensionario regulado por el decreto ley 20.530 al que pertenecían en su condición de cesantes o jubilados de la Contraloría de la República del Perú.

6. Refieren que a partir de la aprobación del Decreto Ley N° 25.597 de fecha 7 de julio de 1992 y del Decreto Supremo N° 036-93-EF de fecha 17 de marzo de 1993 se operó la

¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del reglamento de la CIDH, la Comisionada Susana Villarán, de nacionalidad peruana, no participó en la discusión y decisión del presente informe de admisibilidad.

transferencia del pago de dichas pensiones al Ministerio de Economía y Finanzas y se suprimió simultáneamente el derecho de los peticionarios a que sus pensiones se nivelaran con los servidores en actividad de la misma entidad y se los niveló a la escala de haberes del Ministerio de Economía y Defensa.

7. Indican que reunidos en la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General, de cuya asociación es presidenta la señora Isabel Acevedo León, interpusieron con fecha 27 de mayo de 1993 una acción de amparo ante el Sexto Juzgado Civil en lo civil de Lima donde solicitaban la restitución de derechos de pensión, cesantía y jubilación reajutable y renovable de acuerdo al Decreto Ley No.20.530 y en forma concurrente solicitaban la no aplicación del artículo 5 del Decreto Supremo N° 036-93-EF por el que el Estado peruano les desconocía el derecho legalmente adquirido a percibir iguales bonificaciones y gratificaciones que las percibidas por los servidores en actividad de la Contraloría General de la República de acuerdo con la ley de desarrollo del derecho a pensión nivelable, garantizado por el Decreto Ley N° 23.495.

8. Refieren que como consecuencia del ejercicio de tales recursos, el 9 de julio de 1993 el Sexto Juzgado Civil de Primera Instancia de Lima expidió sentencia declarando improcedente la demanda. Señalan que dicha sentencia fue revocada por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Lima el 14 de diciembre de 1993 declarando inaplicable a los peticionarios lo dispuesto por los artículos 9 inc. c) y 13 del Decreto Ley 25.597 y el 5 del Decreto Supremo N° 036-93 EF y ordenando a la Contraloría pagara a los integrantes de la Asociación las remuneraciones, gratificaciones y bonificaciones debidas.

9. Señalan que ante el recurso de nulidad interpuesto por la Contraloría, la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, el 3 de octubre de 1994 declaró la nulidad de la sentencia emitida el 14 de diciembre de 1993 por la Corte Superior de Lima. Confirmando así la sentencia de primera instancia. Los peticionarios recurrieron este último fallo mediante un recurso extraordinario interpuesto ante el Tribunal Constitucional, que resolvió el 21 de octubre de 1997 revocar la sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte y reformándola parcialmente confirmó la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Lima que había declarado fundada la demanda y que ordenaba expresamente "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".

10. Sostienen que a partir de la notificación de la sentencia del Tribunal Constitucional el 15 de diciembre de 1997, se instauró el proceso de ejecución de dicha sentencia ante el Juzgado de Derecho Público correspondiente, el cual mediante resolución del 25 de junio de 1998 dispuso que se cumpla lo ejecutoriado. A partir de esa fecha se han librado sucesivos oficios, requerimientos y gestiones a fin de que la Contraloría cumpla con la sentencia, lo que no ha sido posible hasta la fecha.

11. Indican que el proceso de ejecución se ha visto agravado desde que la misma Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia con fecha 12 de febrero de 1999 declaró nulo e insubsistente todo lo actuado en vías de ejecución de la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de octubre de 1997 "dejando a salvo el derecho de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General, para que lo haga valer en la forma y modo que corresponda".

12. Refieren que con fecha 27 de mayo de 1999 interpusieron una acción de amparo contra la resolución de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público por considerar vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, la cosa juzgada y la obligatoriedad en el cumplimiento de las sentencias judiciales. Con fecha 26 de enero de 2001 el Tribunal Constitucional declaró fundada la acción de amparo, y en consecuencia inaplicable la Resolución expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima de 12 de febrero de 1999, y resolvió reponer la causa al

estado de ejecución de sentencia para que el órgano judicial respectivo cumpla de forma inmediata e incondicional con el mandato derivado de la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de octubre de 1997.

13. Alegan así que pese a haber adquirido calidad de cosa juzgada desde que fue expedida la sentencia del Tribunal Constitucional, y tras los sucesivos intentos de ejecución, la misma no ha podido ser ejecutada; asimismo, el incumplimiento de la referida decisión judicial constituye una violación en perjuicio de los integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República de Perú a los derechos a la propiedad privada, a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 21, 8 y 25 de la Convención Americana, por parte del Estado peruano.

B. Posición del Estado

14. El Estado no ha cuestionado la admisibilidad de la petición bajo estudio.

15. El Estado alega que la Contraloría General realizó diversas acciones para dar cumplimiento a la sentencia; entre esas acciones ha solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas la restitución al pliego presupuestario de ese organismo superior de control la atención de las pensiones de los cesantes y jubilados a partir del presupuesto del 2001, y también ha dictado una resolución de homologación de los cesantes y jubilados de la Contraloría General con relación a su personal activo en sus diversos niveles, pero todavía no ha cumplido el fallo del Tribunal Constitucional.

IV. ANÁLISIS

16. La Comisión pasa a analizar los requisitos de admisibilidad de una petición establecidos en la Convención Americana.

A. Competencia *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis* de la Comisión

17. La Comisión tiene competencia *ratione materiae* porque en la petición se denuncian violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

18. Con relación a la competencia *ratione personae*, la Comisión observa que los peticionarios imputan al Estado peruano violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención Americana. Como quiera que Perú ratificó dicha Convención el 28 de julio de 1978, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para conocer de esta petición, por disposición expresa del artículo 33 de la Convención. Con relación a los peticionarios, la Comisión observa que son organizaciones no gubernamentales reconocidas legalmente en Perú, y de acuerdo al artículo 44 de la Convención se encuentran facultadas para presentar denuncias a la Comisión. En consecuencia, y en lo que a los peticionarios se refiere, la Comisión es competente *ratione personae* para conocer de esta petición. En lo que respecta a las presuntas víctimas, éstas son personas naturales respecto a quienes Perú se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención. Por tanto, la Comisión tiene igualmente competencia en ese aspecto para conocer de la petición bajo estudio.

19. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer esta petición por cuanto en la misma se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte de dicho tratado.

20. La CIDH tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado peruano.

B. Requisitos de admisibilidad de la petición

a. Agotamiento de los recursos internos

21. La Comisión observa al respecto que lo sometido a su conocimiento es si se ha cumplido o no con la decisión dictada por el Tribunal Constitucional del Perú de fecha 21 de octubre de 1997 en el recurso de amparo intentado por la Asociación Nacional de cesantes y jubilados de la Contraloría General de la República.

22. El Estado no ha efectuado excepción alguna relacionada con el requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que “la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de los cuales podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado”.² Por lo tanto, la Comisión Interamericana considera que el Estado peruano renunció en este asunto a la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos, ya que no la presentó dentro de los plazos legales establecidos, y tampoco lo hizo en la primera oportunidad procesal que tuvo, es decir, en su respuesta a la petición que dio inicio al trámite.

b. Plazo de presentación

23. En la petición bajo estudio, la Comisión estableció la renuncia tácita del Estado peruano a su derecho de oponer la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos. Siendo independientes los requisitos convencionales de agotamiento de los recursos internos y de presentación de la petición dentro de un plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia que agota los recursos de la jurisdicción interna, la Comisión Interamericana debe determinar si la petición bajo estudio fue presentada dentro de un plazo razonable. Ello en virtud de que al haberse establecido la renuncia tácita del Estado respecto al previo agotamiento de los recursos internos, no se cuenta con una fecha específica a partir de la cual contar el plazo de seis meses. La falta de una fecha determinada no releva al peticionario del requisito de una presentación oportuna. En tal sentido, la Comisión, tomando en cuenta las circunstancias particulares de la presente petición, considera que la presente denuncia fue presentada dentro de un plazo razonable.

24. De acuerdo con lo anterior, el requisito concerniente al plazo de presentación de peticiones contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención Americana no es aplicable en el presente caso.

c. Duplicidad de procedimientos y cosa juzgada

25. La Comisión entiende que la materia de la petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni reproduce una petición ya examinada por este u otro organismo internacional. Por lo tanto, los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) se encuentran también satisfechos.

d. Caracterización de los hechos

26. La Comisión considera que la exposición de los peticionarios se refiere a hechos que de ser ciertos podrían caracterizar una violación de derechos garantizados en la Convención, puesto que, tal y como se estableció *supra*, la cuestión sometida a la decisión de la Comisión es si el alegado incumplimiento de una sentencia del Tribunal Constitucional de Perú implica una violación a los artículos 25, 8, 21 y 1(1) de la Convención Americana por parte del Estado peruano.

² Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, n.1, párr. 8, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, No. 2, párr. 87.

V. CONCLUSIONES

27. La Comisión considera que tiene competencia para conocer de este caso y que de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana la petición es admisible, en los términos anteriormente expuestos.

28. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible la petición en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 8, 25, 21 y 1(1) de la Convención Americana.
2. Notificar esta decisión a los peticionarios y al Estado.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 9 días del mes de octubre de 2002. Firmado por: Juan E. Méndez, Presidente; Marta Altolaguirre., Primera Vicepresidenta; José Zalaquett, Segundo Vicepresidente; Comisionados: Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo, Clare K. Roberts, y José Zalaquett.