

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 167
9 junio 2020
Original: español

INFORME No. 157/20
PETICIÓN 1038-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ALBERTO SAAVEDRA SILVA Y OTROS
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 9 de junio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 157/20. Petición 1038-13. Admisibilidad. Alberto Saavedra Silva y otros. Perú. 9 de junio de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Renata Bregaglio Lazarte y Javier Mujica Petit
Presunta víctima:	Alberto Saavedra Silva y otros ¹
Estado denunciado:	Perú ²
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ , en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	24 de junio de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	28 de octubre de 2013, 3 de noviembre de 2015 y 9 de septiembre de 2016
Notificación de la petición al Estado:	11 de noviembre de 2016
Primera respuesta del Estado:	9 de febrero de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	23 de febrero de 2017
Observaciones adicionales del Estado:	19 de junio de 2018

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 28 de julio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, aplica la excepción artículo 46.2.c de la Convención
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

¹ La petición refiere a quince presuntas víctimas individualizadas en el anexo del presente informe.

² Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla Falcón, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

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

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

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia violaciones a los derechos humanos de quince jubilados y cesantes de la antigua Superintendencia Nacional de Aduanas, hoy llamada Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (en adelante “la SUNAT”). Alegan fundamentalmente que estas personas no han recibido correctamente el pago de sus pensiones por parte de la SUNAT, pese a tener a su favor una resolución constituida como cosa juzgada. Aducen que llevan más de dieciséis años intentando ejecutar dicha resolución y que el Poder Judicial peruano ha contravenido fallos judiciales, dejándolos sin protección alguna, como parte de un patrón sistemático del Estado contra los jubilados.

2. Según se indica en la petición, las presuntas víctimas cesaron sus funciones entre 1989 y 1992 acogiéndose al cese voluntario dispuesto y regulado por el Decreto Legislativo No. 680 (en adelante “el Decreto 680”), pasando a ser pensionistas bajo el régimen del Decreto Ley No. 20530, el cual disponía la nivelación de sus pensiones de cesantía y jubilación con las remuneraciones de los servidores en actividad de la misma entidad en la que habían trabajado. No obstante, la SUNAT habría hecho una interpretación retroactiva del Decreto 680, en su artículo 6 inciso c) y de su segunda disposición transitoria, en el sentido de desconocer el mencionado beneficio de nivelación de las presuntas víctimas.

3. Frente a esta situación, el 3 de mayo de 1995 sesenta y cinco miembros de la Asociación Nacional de Trabajadores Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Aduanas (en adelante “ANAT-SUNAT”), incluidas las presuntas víctimas, impusieron una demanda de amparo ante el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil del Callao (en adelante “TJECC”), expediente No 240-1995, solicitando la inaplicación del Decreto 680 y la nivelación de sus pensiones con las de los trabajadores en actividad de la SUNAT. No obstante, esta instancia declaró improcedente la acción de amparo mediante Resolución No. 6 del 17 de julio de 1995.

4. Esta resolución fue apelada por las presuntas víctimas ante la Sala Civil de la Corte Superior del Callao, que mediante su Resolución No. 21 del 3 de enero de 1996 (en adelante “la Resolución 21”) resolvió revocar la sentencia apelada, y declarar inaplicable para los accionantes el artículo 6 inciso c) y la segunda disposición transitoria del Decreto 680. Esta Resolución 21 fue elevada en consulta para su aprobación a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, que mediante fallo del 27 de febrero de 1996 declaró que las resoluciones de esta clase de acciones recaídas en la segunda instancia constituyen cosa juzgada.

5. Como consecuencia de estos fallos favorables a los miembros de ANAT-SUNAT, el TJECC requirió a la SUNAT el pago de las pensiones niveladas sin topes ni restricción alguna en los términos del Decreto Ley No 20530. Sin embargo, según alegan los peticionarios, la SUNAT se negó a nivelar las pensiones de los demandantes y a pagar las pensiones adeudadas.

6. Frente a esta negativa, el 25 de septiembre de 1997 sesenta y cinco pensionistas miembros de ANAT-SUNAT interpusieron ante el TJECC una demanda de indemnización por daños y perjuicios contra la Superintendente de la SUNAT (expediente No. 00818-1997). Esta demanda fue declarada improcedente y apelada por la ANAT-SUNAT, pero declarada improcedente por extemporánea.

7. Adicionalmente, a partir de 2001 las presuntas víctimas de manera individual presentaron demandas adicionales de ejecución de la Resolución 21 ante el TJECC. Este tribunal ordenó en cada caso la realización de distintas pericias que permitieran establecer el monto que habría de pagarse por concepto de pensiones niveladas y devengadas. En algunos casos el TJECC ordenó nivelar las pensiones y pagar las devengadas, y en otros el proceso se alargó puesto que SUNAT apeló⁵. Los

⁵ Las presuntas víctimas de manera individual presentaron demandas adicionales de ejecución de la Resolución 21 ante el TJECC. Este tribunal ordenó en cada caso la realización de distintas pericias que permitieran establecer el monto que habría de pagarse por concepto de pensiones niveladas y devengadas y posteriormente a esto se dieron diversos escenarios en cada proceso: a) Tres presuntas víctimas demandaron la ejecución de la sentencia el 4 de octubre de 1999, en su caso la demanda fue declarada infundada en todos sus extremos por el TJECC. Apelaron ante la Sala Civil del mismo tribunal pero fue declarada improcedente. b)

peticionarios indican que incluso una presunta víctima falleció durante el proceso de ejecución de la Resolución 21, y su esposa se acreditó como la sucesora procesal.

8. Los peticionarios alegan que pese a lo anterior, la SUNAT presentó una demanda de amparo ante el Tribunal Constitucional (expediente No. 01601-2012-PA/TC), el cual mediante Resolución No. 190 del 6 de agosto de 2012 declaró la no factibilidad de nivelar las pensiones de las presuntas víctimas y, por tanto, declaró nulo lo actuado en el proceso de ejecución de sentencia de la Resolución 21. Las presuntas víctimas aducen que dicho proceso no se les notificó y que fueron excluidos del mismo, pese a que el resultado les afectaba directamente. A raíz de esta decisión, los procesos de las demandas individuales de ejecución iniciadas en 2001 donde ya había incluso, en algunos casos, nivelaciones aceptadas a favor de las presuntas víctimas, quedaron sin efecto.

9. En suma, los peticionarios denuncian: (a) que se les ha vulnerado a las presuntas víctimas el derecho a un recurso efectivo, y al principio de legalidad y de no retroactividad al pretender aplicar indebidamente el Decreto Legislativo No. 680; (b) que las presuntas víctimas adquirieron un derecho de propiedad sobre los efectos patrimoniales del derecho a la pensión y que el mismo se vulneró; (c) que no se ha considerado el derecho progresivo y no regresivo a la seguridad social de las presuntas víctimas; y (d) que el proceso ha excedido todo plazo razonable, porque a la fecha no se ha ejecutado la Resolución 21, la cual constituye cosa juzgada.

10. Asimismo, los peticionarios aducen que la práctica de desconocer el derecho a la seguridad social de miles de pensionistas en Perú y la negativa del Estado de acatar las sentencias judiciales de sus propios jueces que le ordenan respetar o restituir los derechos pensionarios, es antigua y constituye un patrón sistemático de violación de derechos de los pensionados.

11. Por su parte, el Estado alega la falta del agotamiento de los recursos internos. Aduce que la petición se refiere al proceso de amparo interpuesto por los peticionarios, mismo que culminó y constituyó cosa juzgada con la expedición de la Resolución 21 del 3 de enero de 1996. Y que posteriormente se ha seguido un proceso de ejecución que aún no ha culminado con una decisión final. Indica que la Comisión no es una instancia para resolver diferencias con respeto a supuestas violaciones que no han sido establecidas por los tribunales nacionales o que se encuentren pendientes de resolución. Además, afirma que los diversos procesos de ejecución que han planteado las presuntas víctimas responden a que éstas buscan únicamente que se ejecute la Resolución 21 bajo sus propios términos.

12. Aún más, el Estado afirma que la ejecución de la sentencia de amparo no resolvería la cuestión de la nivelación de la pensión, sino sólo la inaplicación del artículo 6 inciso c) y la segunda disposición transitoria del Decreto 680, y que el amparo tiene como efecto retraer las cosas al estado anterior, no el de posibilitar el abono y nivelación de una forma contraria a la ley. Argumenta que correspondía plantear una demanda contenciosa administrativa en la que se pudiera debatir y probar su pretensión, lo cual no realizaron los peticionarios. De tal forma que no activaron la vía idónea para este

El 24 de julio de 2001, cuatro presuntas víctimas presentaron demanda de ejecución. Recibieron resolución positiva y por tres años recibieron sus pensiones niveladas, antes de la nulidad. c) Dos presuntas víctimas la presentaron el 24 de agosto de 2001. Las periciales en este caso fueron aprobadas por la Segunda Sala Civil del Callao hasta el 3 de septiembre de 2009. El proceso aún no terminaba cuando se declaró la nulidad por la Resolución No. 190. d) Una presunta víctima inició el proceso el 10 de septiembre de 2001. El TJECC dio resolución a su favor el 4 de julio de 2011 y requirió a la SUNAT la nivelación y el pago de pensiones devengadas. e) Otra presunta víctima interpuso la demanda el 31 de octubre de 2001, la que tuvo resolución a su favor de nivelación el 12 de agosto de 2009. Adicionalmente, habría iniciado un proceso contencioso administrativo ante el Quinto Juzgado Laboral del Callao, para solicitar a la SUNAT el pago de las pensiones devengadas. Este juzgado turnó el proceso al Segundo Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia del Callao, pero este mismo juzgado lo devolvió al TJECC cuando se declaró la nulidad con la Resolución No 190. f) En este caso, la presunta víctima inició la demanda el 27 de noviembre de 2001 y obtuvo resolución a su favor para nivelar y pagar pensiones el 3 de mayo de 2010. g) La presunta víctima interpuso la demanda el 14 de diciembre de 2001 y aún no se había resuelto cuando se dio la nulidad. h) El 17 de diciembre de 2001, la presunta víctima inició la demanda, durante el proceso falleció y su esposa se acreditó como la sucesora procesal, quien apeló las periciales que la TJECC había realizado, el procedimiento continuó sin resolución hasta que se declaró nulo por la Resolución No. 190. i) En este caso, el TJECC, decidió que la remuneración a la que tendría derecho la presunta víctima no incluiría una remuneración diferencial, lo cual fue apelado ante la Primera Sala Civil del Callao por la presunta víctima. Dicha sala decidió el 4 de junio de 2007 en sentido favorable para la presunta víctima.

caso. El Estado también asevera que no hay configuración de violación de derechos alegados a partir de los hechos que se narran en la petición y pide que la misma sea inadmisibile

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

13. Los peticionarios alegan que ha existido retardo injustificado en la ejecución de la Resolución 21 del 3 de enero de 1996, cuyo proceso culminó y fue declarado cosa juzgada por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 27 de febrero de 1996. Sin que a la fecha se haya cumplido aquella decisión de amparo que reconoció los derechos como jubilados y pensionistas de las presuntas víctimas. A este respecto, el Estado, lejos de controvertir este hecho, sustenta su alegato de falta de agotamiento de los recursos internos precisamente en el reconocimiento de que aún está pendiente de una decisión final el proceso de ejecución de aquella Resolución 21.

14. En atención a estas consideraciones la Comisión observa, en primer lugar, que las presuntas víctimas activaron la vía legal idónea para hacer valer sus derechos, siendo esta la acción de amparo, lo cual no ha sido desvirtuado por el Estado, y que, de hecho, comenzó a tener efectos verificables en el actuar judicial posterior del TJEC. Y luego, que como surge claramente de la propia argumentación de las partes, aún no se ha cumplido con la Resolución 21 del 3 de enero de 1996 de la Sala Civil de la Corte Superior del Callao. En este sentido, la Comisión concluye que resulta aplicable la excepción establecida en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana.

15. Asimismo, teniendo en cuenta que la petición fue presentada el 24 de junio de 2013, y que los efectos de la denegatoria de los derechos de las presuntas víctimas por parte de autoridades administrativas y judiciales se habrían extendido hasta el presente; y tomando en cuenta que las presuntas víctimas se han mantenido litigando y reclamando sus derechos a nivel interno desde 1995 hasta los años inmediatamente anteriores a la presentación de la presente petición, siendo además personas adultas mayores, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 de su Reglamento, en concordancia con el artículo 46.2 de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. El Estado sostiene que los hechos descritos no caracterizan una violación de los derechos garantizados por la Convención Americana, supuesto previsto en el artículo 47.b de esta. Respecto a lo anterior, la Comisión considera que no corresponde en esta etapa del procedimiento decidir si se produjeron o no las alegadas violaciones en perjuicio de las presuntas víctimas. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe resolver en este momento únicamente si se exponen hechos que, de ser probados, caracterizarían violaciones a la Convención Americana como lo estipula el artículo 47.b de esta, y si la petición es "manifiestamente infundada" o si es "evidente su total improcedencia", según el inciso (c) del mismo artículo⁶.

17. Así, tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, en particular el hecho de que las presuntas víctimas son personas adultas mayores, cuyos derechos deben ser protegidos mediante medidas positivas por parte del Estado, y que llevan más de veinticinco años reclamando sus derechos, la Comisión concluye que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas, y que las mismas, de ser ciertas, podrían caracterizar violaciones a los derechos protegidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

⁶ CIDH, Informe No. 49/13, Petición 1225-04, Admisibilidad, Gerardo Cruz Pacheco, México, 12 de julio de 2012, párr. 42.

18. En cuanto a las alegadas violaciones al artículo 9 (principio de legalidad y de retroactividad) de la Convención Americana, la Comisión estima que la parte peticionaria no ha presentado elementos o sustento suficiente que le permitan considerar, *prima facie*, la su posible violación.

VIII. DECISIÓN

19. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 21, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento;

20. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con el artículo 9 de la Convención Americana; y

21. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 9 días del mes de junio de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Miembros de la Comisión.

Anexo 1

Listado de presuntas víctimas

1. Alberto Saavedra Silva (representado por su viuda Bertha Murillo Celi)
2. Alfonso Mideyros Gonzales
3. Aristides Vila Pérez
4. Clodoaldo Quijano Cajas
5. Emilio Solórzano Borrovich
6. Gaspar Luna Ramírez
7. Héctor Armando Fonseca Benavente
8. Humberto Francisco Corzo Torres
9. José Gonzales Moreno
10. Juan Gutiérrez Estrada
11. Lucio Lam Mejía
12. Luis Flores Rivera
13. Salvador Silva Fernández
14. Serapio Benito Sáenz Falcón
15. Víctor Manuel Valdivieso Castillo