

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 152  
8 mayo 2020  
Original: español

**INFORME No. 142/20**  
**PETICIÓN 537-10**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

TERESA ORTEGA LA ROSA VDA. DE MORÁN  
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 8 de mayo de 2020.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 142/20. Petición 537-10. Admisibilidad. Teresa Ortega La Rosa Vda. de Morán. Perú. 8 de mayo de 2020.



## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Teresa Ortega La Rosa Vda. de Morán
<b>Presunta víctima:</b>	Teresa Ortega La Rosa Vda. de Morán
<b>Estado denunciado:</b>	Perú <sup>1</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> ; artículos 9 (derecho a la seguridad social) y 17 (protección de los ancianos) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) <sup>3</sup> ; y artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre <sup>4</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>5</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	15 de abril de 2010
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	22 de junio de 2016
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	23 de septiembre de 2016
<b>Advertencia sobre posible archivo:</b>	12 de noviembre de 2018
<b>Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:</b>	1 de febrero de 2019

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Declaración Americana (depósito del instrumento de ratificación de la Carta de la OEA realizado el 12 de febrero de 1954), y 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

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	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 su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); y artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, el 27 de noviembre de 2009
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>3</sup> En adelante, "el Protocolo de San Salvador".

<sup>4</sup> En adelante, "la Declaración Americana" o "la Declaración".

<sup>5</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. HECHOS ALEGADOS

1. La peticionaria solicita que se declare al Estado peruano internacionalmente responsable por la violación de sus derechos a la seguridad social, propiedad privada, igualdad ante la ley, garantías judiciales y la protección judicial, en virtud de la falta de pago íntegro de su mesada pensional por las autoridades administrativas; y en virtud de las decisiones judiciales adoptadas en los procesos subsiguientes por ella iniciados ante las cortes peruanas, que según sostiene, se abstuvieron de proteger sus derechos. La Sra. Ortega La Rosa es una adulta mayor, de ochenta y siete años a la fecha del presente informe, e invoca en su petición lo dispuesto en el artículo 17 del Protocolo de San Salvador sobre el derecho de las personas a la protección especial durante su ancianidad.

2. La Sra. Ortega relata que la Gerencia General del Poder Judicial del Estado Peruano, mediante Resolución de la Gerencia de Personal y Escalafón Judicial del 13 de noviembre de 2003, le reconoció el derecho a la pensión de sobreviviente (viudez) en su condición de cónyuge supérstite de un Magistrado jubilado del Poder Judicial, y fijó allí el monto de su mesada. No obstante, en el mismo acto administrativo, sólo se autorizó la consignación efectiva a la cuenta bancaria de la Sra. Ortega de un valor equivalente a la mitad de dicha mesada, disponiéndose que el saldo restante sería pagado una vez que el Ministerio de Economía y Finanzas autorizara los recursos presupuestales correspondientes al Poder Judicial.

3. La Sra. Ortega indica que durante los siguientes tres años recibió mensualmente la mitad del valor de su mesada pensional. El 11 de diciembre de 2006 inició un Proceso de Cumplimiento para que se ordenara la ejecución del reconocimiento administrativo de su derecho a la pensión, y se dispusiera el pago completo, tanto de los dineros adeudados como de las mesadas futuras. Así, mediante sentencia del 26 de junio de 2007, el Cuarto Juzgado Civil de Lima declaró fundada la demanda y accedió a las pretensiones de la Sra. Ortega. Sin embargo, esta decisión fue apelada, y la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en fallo del 8 de abril de 2008, la revocó, declarando improcedente la demanda, por considerar que el acto administrativo que reconoció el derecho a la pensión no tenía “*virtualidad suficiente*” para justificar un mandamiento de pago. La señora Ortega alega que en este fallo no señaló qué causal de improcedencia aplicó, y que entró a cuestionar la validez legal del acto administrativo que reconoció su pensión, lo cual escapaba a la órbita propia de un proceso de cumplimiento, mucho más cuando ese cuestionamiento no había sido planteado siquiera por la entidad demandada en su recurso. En este sentido, la peticionaria aduce que esta segunda instancia violó su derecho de defensa, al pronunciarse sobre un asunto ajeno jurídicamente al ámbito del proceso de cumplimiento, del que no pudo ejercer sus garantías judiciales.

4. Contra esta esta decisión la peticionaria interpuso un recurso de agravio constitucional el 30 de julio de 2008, el cual fue declarado infundado por el Tribunal Constitucional el 19 de octubre de 2009, con base en argumentos similares a los de la Corte Superior de Justicia de Lima. Esta decisión le fue notificada a la peticionaria el 27 de noviembre de 2009. A juicio de la Sra. Ortega, el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre ninguno de los argumentos o pretensiones que ella planteó en su demanda de agravio constitucional.

5. Adicionalmente, la señora Ortega señala que el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional han adoptado decisiones distintas en varios casos de personas que están en situación igual a la suya, puesto que han accedido a las pretensiones de pago íntegro de la mesada pensional, en casos tales como los radicados 2337-2006-PC/TC, 6552-2006-PC/TC, 0142-2003-AC/TC, 02576-2008-PC/TC y 5125-2008-PC/TC, del Tribunal Constitucional, o las sentencias de la Octava Sala Civil de la Corte Superior de Lima en el Expediente No. 340-2006 y la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior en el Expediente No. 3029-2006, algunas de las cuales cita en su petición. Esta alegada diferencia de trato configura, a juicio de la peticionaria, una violación de su derecho a la igualdad ante la ley.

6. El Estado, por su parte, parte por afirmar que la CIDH no tiene competencia para conocer reclamos en los que se invoque el derecho a la seguridad social protegido en el artículo XVI de la Declaración Americana y en el artículo 9 del Protocolo de San Salvador. En la misma línea, afirma que la CIDH no tiene competencia para conocer de peticiones referidas a la presunta vulneración del derecho al trabajo, a la salud o a la protección de los ancianos, puesto que el Protocolo de San Salvador únicamente le adscribe competencia

para conocer de reclamos fundados en los derechos protegidos en sus artículos 8 (libertad sindical) y 13 (educación).

7. A continuación, Perú afirma que la petición debe ser declarada inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos, en la medida en que los recursos judiciales interpuestos por la Sra. Ortega únicamente buscaban proteger su derecho a la seguridad social, y no los demás derechos que invoca en su petición, como el derecho a la propiedad privada, a la igualdad ante la ley, a las garantías judiciales y a la protección judicial. Además, el Estado aduce respecto del pago de intereses sobre las cifras adeudadas que, *“conforme se puede evidenciar del Reporte de Expediente del Sistema de Consulta de Expedientes Judiciales del Poder Judicial (...), el mismo se encuentra aún en trámite por lo que respecto a la pretensión indicada aún no se han agotado los recursos internos disponibles”*. También afirma que la pretensión de indemnización de daños y perjuicios que plantea la petición de la señora Ortega, derivados de la violación de sus derechos humanos, ha debido ventilarse en primera instancia a través del proceso civil de conocimiento ante el Poder Judicial doméstico.

8. También argumenta el Estado que la petición no expone hechos que caractericen violaciones de la Convención Americana, por lo cual pide que se dé aplicación al artículo 47(b) de dicho tratado. Sostiene que el proceso de cumplimiento iniciado por la señora Ortega fue respetuoso de las garantías judiciales y del derecho a la igualdad, y que tanto en el fallo de la Corte Superior de Lima como en el del Tribunal Constitucional se dio aplicación correcta a la ley y la jurisprudencia constitucional peruana.

9. Por último, aduce que ya se habría satisfecho la pretensión monetaria de la Sra. Ortega, puesto que, en cumplimiento de un fallo judicial adoptado con posterioridad a la presentación de su petición ante la CIDH, el Poder Ejecutivo le viene pagando efectivamente los montos pensionales adeudados. Explica que después de la culminación del proceso judicial de cumplimiento descrito en la petición, la Sra. Ortega acudió a un proceso contencioso administrativo, en el cual la Sala Laboral Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundado el reclamo pensional de la peticionaria. Esta decisión fue confirmada por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia el 9 de junio de 2015. En consecuencia, el Gerente de Recursos Humanos y Bienestar de la Gerencia General del Poder Judicial reportó que, al 9 de agosto de 2016, se estaba pagando la suma pensional que se debía a la peticionaria, mediante pagos mensuales. En atención a estos pagos, el Estado argumenta que *“resulta evidente que actualmente no existe afectación alguna de los derechos humanos de la peticionaria, por lo que debe declararse inadmisibles la petición”*. También aduce que la culminación de este proceso judicial contencioso administrativo es un indicador de que el derecho de la señora Ortega a la protección judicial ha sido plenamente garantizado.

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

10. La Comisión observa, en primer lugar, que el reclamo de la peticionaria, tanto a nivel interno como en su petición ante la CIDH, consiste fundamentalmente en la alegada falta de pago en su totalidad de su pensión de viudez; lo que está directamente ligado a que, a su juicio, ha sido afectada por diversas actuaciones administrativas y judiciales de las autoridades internas que habrían vulnerado sus derechos humanos.

11. En este sentido, está claramente establecido en la petición que la Sra. Ortega inició un Proceso de Cumplimiento frente a la falta de pago completo de la mesada pensional que le había sido reconocida por la Gerencia del Poder Judicial, que tuvo una resolución favorable de primera instancia del 26 de junio de 2007; luego una decisión contraria a los intereses de la peticionaria emitida por la Corte Superior de Justicia de Lima el 8 de abril de 2008; y finalmente, en sede de amparo, un fallo definitivo emitido por el Tribunal Constitucional el 19 de octubre de 2009. Este fallo, que agotó formalmente la vía judicial constitucional doméstica, fue notificado a la señora Ortega el 27 de octubre de 2009; en tanto que la presente petición fue recibida en la CIDH el 15 de abril de 2010. Cabe recordar en este punto que en casos anteriores relativos al Perú la CIDH ha considerado que el recurso de amparo constitucional es un recurso idóneo para presentar pretensiones en materia pensional<sup>6</sup>. El agotamiento de esta ruta procesal no ha sido controvertido por el Estado. Antes bien, según éste ha informado en detalle, la Sra. Ortega agotó adicionalmente un proceso judicial contencioso

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 55/18, Petición 354-08, Admisibilidad, Carlos Alberto Moyano Dietrich, Perú, 5 de mayo de 2018, párr. 10.

administrativo, el cual finalizó con una decisión en final el 9 de junio de 2015 que protegió sus derechos y ordenó al Estado pagar las sumas que se le adeudaban.

12. En cuanto al argumento del Estado según el cual la peticionaria no habría cumplido con el requisito del agotamiento de los recursos internos con relación a las alegadas violaciones a los derechos a la propiedad, igualdad, protección judicial y garantías judiciales, invocados en la demanda, sino solamente en relación con el derecho a la seguridad social, la Comisión observa que estos reclamos con consustanciales al reclamo principal arriba señalado. Por lo tanto, a juicio de la Comisión, no requieren del agotamiento de recursos adicionales a los ya planteados. Se recuerda también a este respecto que la CIDH ha establecido que *“el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida”*<sup>7</sup>.

13. Por otro lado, en cuanto al alegato del Estado de que la señora Ortega no agotó los recursos internos disponibles para pedir una indemnización monetaria de los daños y perjuicios que habría sufrido en virtud de las decisiones administrativas y judiciales atinentes a su pensión, la CIDH recuerda que la compensación monetaria es una de las medidas de reparación que pueden disponer en casos concretos los órganos del Sistema Interamericano, y que el derecho a la reparación surge *ipso iure* en cabeza de las víctimas de violaciones de los derechos humanos cuando se ha declarado internacionalmente responsable al Estado por la violación de sus obligaciones en la materia<sup>8</sup>. Es por lo tanto jurídicamente incorrecto afirmar, como lo hace el Estado peruano en su contestación, que es necesario agotar una vía judicial doméstica de reparación de daños y perjuicios antes de que se puedan pedir y ordenar reparaciones monetarias a nivel interamericano.

14. En atención a estas consideraciones, la Comisión Interamericana concluye que la presente petición cumple con los requisitos de agotamiento de los recursos internos y plazo de presentación de la petición, establecidos respectivamente en los artículos 46.1.a y 46.1.b de la Convención Americana.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

15. En primer lugar, la CIDH toma nota del argumento del Estado atinente a una supuesta falta de competencia material para conocer de los alegatos basados en el artículo XVI de la Declaración Americana, que consagra el derecho humano a la seguridad social. A este respecto, la Comisión reitera que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento, y no la Declaración, la que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos<sup>9</sup>, lo cual no es predicable del derecho a la seguridad social consagrado en la Declaración Americana, que no encuentra un correlato idéntico en la Convención<sup>10</sup>. Por lo tanto, la Comisión analizará en la etapa de fondo la posible aplicación del artículo XVI de la Declaración Americana al asunto bajo estudio.

16. En atención a las consideraciones precedentes, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, en particular el hecho de que la peticionaria es una persona adulta mayor, cuyos derechos deben ser protegidos mediante medidas positivas por parte del Estado, la Comisión concluye que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas, y requieren un estudio de fondo, pues de corroborarse como ciertas, las mismas 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

<sup>7</sup> CIDH, Informe No. 16/18. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

<sup>8</sup> CIDH. Informe No. 124/06. Caso 11.500 (Fondo). Tomás Eduardo Cirio (Uruguay). 27 de octubre de 2006, párr. 129; y Corte IADH. *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*. Serie C No. 7, párr. 25.

<sup>9</sup> CIDH, Informe No. 15/15, Petición 374-05, Admisibilidad, Trabajadores del Sindicato de trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Colombia, 24 de marzo de 2015, párr. 32.

<sup>10</sup> CIDH, Informe No. 79-16, Petición 1077-98 y otras, Admisibilidad, Emiliano Romero Bendezú y otros, Perú, 30 de diciembre de 2016, párr. 29.

conexión con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos), así como del artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana.

17. En cuanto a las alegadas violaciones a los artículos 9 (derecho a la seguridad social) y 17 (protección a los ancianos) del Protocolo de San Salvador, la Comisión reconoce que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para que la CIDH se pronuncie sobre un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. Respecto a los demás artículos, de conformidad con el artículo 29 de la Convención, la Comisión los puede tomar en cuenta para interpretar y aplicar la Convención Americana y otros instrumentos aplicables<sup>11</sup>.

18. En cuanto al argumento del Estado sobre una carencia actual de objeto de la petición por haberse efectuado ciertos pagos a la peticionaria, en cumplimiento del fallo de la jurisdicción contencioso-administrativa que protegió sus derechos, la CIDH toma nota de este hecho el cual efectivamente tomará en cuenta como parte del marco fáctico de la petición en la etapa de fondo del presente informe<sup>12</sup>.

## VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con el artículo XVI de la Declaración Americana, y con los artículos 8, 21, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1; y

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

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 8 días del mes de mayo de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Miembros de la Comisión.

<sup>11</sup> CIDH, Informe No. 76/19. Admisibilidad. Hugo Eduardo Ibarbuden. Argentina. 21 de mayo de 2019, párr. 12.

<sup>12</sup> A este respecto, véase, por ejemplo, CIDH, Informe No. 55/08, Petición 532-98. Admisibilidad. Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU). Perú. 24 de julio de 2008, párr. 46.