

OE/Ser.L/V/II.
Doc. 134
31 julio 2019
Original: español

INFORME No. 125/19

CASO 12.691

INFORME DE FONDO

MIEMBROS DEL SINDICATO UNICO
DE TRABAJADORES DE ECASA –SUTECASA-
PERU

Aprobado por la Comisión vía electrónica el 31 de julio de 2019.

Citar como: CIDH, Informe No. 125/19, Caso 12.691. Fondo. Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA. Perú. 31 de julio de 2019.



ÍNDICE

I.	RESUMEN	2
II.	POSICION DE LAS PARTES	2
A.	PARTE PETICIONARIA	2
B.	ESTADO	3
III.	DETERMINACIONES DE HECHO	4
A.	ANTECEDENTES	4
B.	RECURSO DE AMPARO Y PROCESO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA	5
C.	DEMANDA DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIÓN JUDICIAL EN FIRME EN EL FUERO LABORAL.....	9
D.	OTRAS VÍAS INTENTADAS POR LOS PETICIONARIOS	10
IV.	ANÁLISIS DE DERECHO	10
A.	Consideraciones previas.....	10
B.	Derechos a las garantías judiciales, propiedad privada, protección judicial y negociación colectiva (artículos 8.1, 21.1 y 25.2.c) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento).....	11
1.	Consideraciones generales sobre la tutela judicial efectiva y el cumplimiento de los fallos internos.....	11
2.	Información sobre la problemática de incumplimiento de fallos internos en Perú	12
3.	Análisis del caso concreto.....	13
4.	Plazo razonable en la ejecución de fallos internos.....	14
5.	El derecho a la negociación colectiva.....	15
6.	El derecho a la propiedad privada en relación con la falta de ejecución de fallos internos.....	18
V.	CONCLUSIONES.....	20
VI.	RECOMENDACIONES.....	20

INFORME No. 125/19
CASO 12.691
FONDO
INFORME DE FONDO
MIEMBROS DEL SINDICATO UNICO DE TRABAJADORES DE ECASA –SUTECASA-
PERU¹
31 de julio de 2019

I. RESUMEN

1. El 11 y 12 de noviembre de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por el señor Jesús Mogollón, Pablo Álvarez y el Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (en adelante también "el SUTECASA" o "los peticionarios") a favor de los miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (en adelante también "las presuntas víctimas"), en la cual se alega la violación por parte de la República de Perú (en adelante también "Perú", "el Estado" o "el Estado peruano") de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante también "la Convención Americana", "la Convención" o la "CADH") por el incumplimiento de fallos judiciales emitidos en su favor.

2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 4/09 el 11 de febrero de 2009². El 12 de noviembre de 1993 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa, pero no se dieron las condiciones para indicar dicho procedimiento. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

II. POSICION DE LAS PARTES

A. PARTE PETICIONARIA

3. La parte peticionaria señaló que, en el marco del proceso de privatización de empresas estatales en 1991, el gobierno decidió liquidar la Empresa Comercializadora de Alimentos S.A. (ECASA), lo que generó el despido de más de tres mil trabajadores, incluidos los peticionarios. Asegura que el Estado mediante los Decretos Supremos No. 057-90-TR y 107-90-PCM dispuso suspender los incrementos salariales fijados por Convenios Colectivos, principalmente la aplicación de la Escala Salarial, ello en desconocimiento de las garantías establecidas en el Pacto Colectivo 90/91 que les regía.

4. Indicó que ante esta situación promovieron demanda de acción de amparo resultando favorable en todas las instancias. Detallaron tanto los peticionarios como el Estado que, el 22 de abril de 1991, el Octavo Juzgado Civil de Lima declaró fundada la demanda de acción de amparo declarando sin efecto la aplicación de los Decretos número 057-90-TR y 107-90-PCM. Agregó que este fallo fue confirmado por la Sexta Sala Civil de Lima el 27 de septiembre de 1991 y posteriormente elevado ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, a raíz de la nulidad planteada por el Procurador Público del Ministerio de Trabajo, y que el 16 de febrero de 1993 se declaró no haber nulidad y en consecuencia inaplicables dichos decretos. Señaló que a pesar de la firmeza de esta decisión, declarada mediante decisión de 25 de junio de 1996, el Estado peruano se ha abstenido de reponer las cosas al estado anterior a la aplicación de los decretos, omitiendo el pago de los beneficios laborales adeudados y reconocidos judicialmente.

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Francisco Eguiguren, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.

² CIDH. Informe No. 4/09. Petición 914-98. Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA. 11 de febrero de 2009.

5. Afirmó que la falta de ejecución de la sentencia se ha debido a dilaciones judiciales consistentes en disponer reiteradamente nuevas pericias en las cuales los peritos son renuentes en sus errores. Agregó que el 14 de enero de 1999 se emitió un fallo judicial en el marco del proceso de ejecución de sentencia en el que se incluyó un razonamiento contradictorio, ya que por un lado establece que el informe pericial se realiza únicamente para “informar al juzgado”, mas no para determinar el monto de los devengados para efectos de pago, pero a la vez, como el informe pericial no arroja determinación de sumas a pagar, opta por declarar inadmisibles las demandas de ejecución de pago. Continuó narrando que el 12 de febrero de 1999 la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público confirmó la improcedencia de la demanda de ejecución, también con un razonamiento ambiguo en torno a la pertinencia de la demanda. Así, indicó que la Sala establece en primer lugar que la pretensión del SUTECASA, al implicar un análisis de orden laboral, no resultaba procedente en el marco de una acción constitucional de amparo, pero luego establece que no existen adeudos que saldar poniendo fin al conflicto y declarando que el proceso “ha concluido por cumplimiento de su finalidad”.

6. Señaló que ante el fallido intento de ejecución de la sentencia de amparo, los trabajadores de SUTECASA de manera independiente, interpusieron demandas de beneficios sociales, solicitando el pago que por ley les correspondía a consecuencia de la indebida aplicación de los Decretos Supremos. Agregó que estas demandas fueron declaradas fundadas en algunos casos, ordenándose el pago correspondiente por los beneficios en aplicación del Convenio, pero que hubo algunas demandas desestimadas y otras declaradas improcedentes pese a que las pretensiones eran las mismas.

7. Sobre la posición del Estado conforme a la cual los peticionarios debieron recurrir al proceso ordinario laboral por cuanto en el proceso constitucional de amparo no cabe discutir reclamos laborales, indicó que esta afirmación carece de sentido puesto que fue recién con la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional – Ley 28237 del 1 de junio de 2004, que se produjo un cambio en el régimen legal del proceso de amparo ya que se establece, entre otros asuntos, la subsidiariedad para la procedencia de demandas de amparo. Agregó que conforme al marco normativo vigente cuando se produjeron los hechos, las acciones de garantía, incluyendo el amparo, procedían en los casos en que se violen o amenacen los derechos constitucionales por acción, o por omisión.

8. Informó que desde que la petición fue elevada a la Comisión, más de 80 asociados del sindicato peticionario han sufrido la muerte.

9. En cuanto al derecho, consideró que el Estado vulneró los artículos 8 y 25 de la Convención, pues hasta 2009 llevaban más de 10 años intentando ejecutar la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales y que tuvieron que iniciar un nuevo proceso de ejecución de sentencia para realizar el cálculo de los montos adeudados. Alegó que el hecho de permitir una pericia errónea y archivar el proceso de ejecución de sentencia, no solo impidió que los peticionarios tuvieran la posibilidad de ejecutar una resolución judicial a su favor, sino que también ha dilatado el mismo, vulnerando el acceso a un proceso eficaz. En cuanto al artículo 21 de la Convención, señaló que la imposibilidad de ejecución de la sentencia privó a los peticionarios de recibir el dinero que ECASA les adeudaba, por el hecho de haber aplicado los topes establecidos en los Decretos Supremos, tanto a los trabajadores que se acogieron al Programa de Retiro Voluntario (que cobraron sus beneficios por un monto menor al que les correspondía en aplicación del Convenio Colectivo), como los trabajadores que permanecieron en la empresa y luego fueron cesados.

B. ESTADO

10. El Estado recordó que la decisión de 16 de febrero de 1993, en la que se declaró finalmente fundada la acción de amparo, se dejó a salvo el derecho de los demandantes a reclamar lo pertinente en la vía idónea y se reiteró que eran inaplicables para los accionantes los Decretos Supremos 57-90-TR y 107-90-PCM. Indicó que con esta providencia concluyó el proceso ya que su contenido es meramente declarativo, no conteniendo ningún mandato de pago. Destacó que en ninguna parte de la sentencia emitida en última instancia por la Corte Suprema de Justicia, en el referido proceso de amparo, se ordenó el pago de sumas de dinero a favor de los peticionarios, por lo que el Poder Judicial no pudo determinar dentro de la tramitación de dicha acción de garantía, si les fueron aplicados o no los dispositivos legales cuestionados a los miembros del SUTECASA. Agregó que, debido a ello, en

ejecución de sentencia, el órgano jurisdiccional ordenó se practicaran pericia contable, la misma que determinó la inexistencia de la aplicación de los Decretos Supremos cuestionados por los peticionarios y, por ende, la inexistencia de deuda alguna.

11. El Estado indicó que no es cierto que la decisión de 15 de octubre de 1998 que dispone se practique otra pericia “siente jurisprudencia”, dado que dicha resolución fue revocada el 18 de diciembre de 1998 por la Sala de Derecho Público, la misma que aprobó el dictamen pericial contable de 6 de septiembre de 1998. Afirmó que, en ejecución de sentencia del proceso de amparo tramitado ante el Primer Juzgado de Derecho Público, se realizó una pericia judicial en la que se concluyó que los decretos impugnados no se aplicaron a los miembros del SUTECASA. Destacó que dicho dictamen fue aprobado el 18 de diciembre de 1998 por la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público, confirmando que no existe deuda pendiente de pago.

12. Indicó que, como consecuencia de la aprobación de dicha pericia contable, el Juzgado de Derecho Público por resolución de 14 de enero de 1999 declaró improcedente el pedido del SUTECASA, dejando a salvo el derecho para que lo hagan valer en la forma y modo que corresponda, disponiendo el archivo del proceso por haber concluido. Agregó que esto fue confirmado por la Sala Corporativa Transitoria de Derecho Público el 12 de febrero de 1999, con lo cual se entiende que quedó concluido definitivamente el proceso de amparo en su etapa de ejecución. Ratifica que, devuelto el expediente al juzgado de origen, por resolución de 4 de julio de 2003 se ordenó nuevamente el archivo definitivo de los autos, resolución que al ser apelada por SUTECASA fue confirmada por la Sexta Sala Civil de Lima el 7 de diciembre de 2007.

13. Señaló que no obstante haber concluido el proceso de amparo en su etapa de ejecución, los peticionarios insisten en señalar que existe una deuda de la extinta empresa ECASA a su favor, lo cual no es cierto, por cuanto en el expediente judicial sólo existe pronunciamiento respecto a un nuevo pedido de desarchivamiento realizado por el SUTECASA, el cual fue denegado en primera instancia y revocado por la Sexta Sala Civil de Lima. Frente a todo el proceso, el Estado reiteró que no existe pronunciamiento judicial respecto de la existencia de deuda alguna a favor de los peticionarios, habiendo simplemente concluido la controversia respecto de un acto procesal, el de desarchivamiento del expediente solicitado por el SUTECASA.

14. El Estado peruano sostuvo reiteradamente que una cosa es la declaración del derecho constitucional de los accionantes respecto de los cuales se amparó la pretensión ordenando que no se les aplicaran las normas que afectaban dichos derechos, y otra cosa distinta es el examen fáctico de si la demandada efectivamente aplicó tales normas. Expresó que la sentencia de amparo no puede ejecutarse para efectos de pago, sino que primero debe tramitarse un proceso ordinario en el que un juez declare la existencia de una deuda, el monto y quién es el obligado a pagarla.

15. Respecto de la supuesta violación del artículo 8 de la Convención, sostuvo que los peticionarios han tenido expeditas las vías para acudir a los tribunales nacionales competentes, independientes e imparciales, en búsqueda de que sus pretensiones sean acogidas y de la determinación de sus derechos invocados en materia laboral, con el debido proceso. Agregó que el hecho de que no se hayan acogido las pretensiones de los peticionarios, no implica una vulneración a las garantías judiciales. En cuanto al artículo 25 de la Convención, insistió que el mismo órgano jurisdiccional interno se basó en la pericia realizada para determinar que no existía monto dinerario adeudado a favor de los ex trabajadores en tanto no se les aplicaron los decretos supremos y ordenó el archivo del proceso, por lo que no existe disposición judicial pendiente de cumplimiento. Alegó que el accionar del Estado peruano no ha configurado la violación del artículo 21 de la Convención Americana, siendo importante señalar que el derecho a la propiedad no es absoluto y permite ciertas limitaciones con base en el interés social.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. ANTECEDENTES

16. La Empresa Comercializadora de Alimentos S.A. – ECASA, era una empresa del Estado sujeta al régimen de la actividad privada³. El 20 de junio de 1990 ECASA aprobó la implementación de la Estructura Salarial Única de sus Trabajadores, aplicable a partir del 1 de agosto de 1990, a cuyo cumplimiento se comprometieron las partes. Esta estructura estaba ceñida a los lineamientos dados por el Consejo Nacional de Desarrollo – CONADE⁴.

17. El 25 de junio de 1990 surgió entre ECASA y SUTECASA el Convenio Colectivo 90/91⁵, con vigencia del 1 de mayo de 1990 al 30 de abril de 1991, en el que se establecieron como beneficios para los trabajadores: la asignación escolar o por escolaridad, bonificación por quinquenio, aumento general y tres incrementos adicionales.

18. El 17 de agosto de 1990 se emitió el Decreto Supremo No. 057-90-TR en el marco del Programa de Estabilización Económica⁶. Según dicho Decreto “las empresas comprendidas en la Ley 24948 de 02 de diciembre de 1988, Ley de Actividad Empresarial del Estado, así como las entidades del Estado cuyos trabajadores se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada, no podrán otorgar hasta el 31 de diciembre de 1990, incrementos de remuneraciones, cualquiera que sea su denominación, sistema, modalidad o periodicidad que adopten y que hayan sido fijados con decisión unilateral del empleador o en virtud de convenio colectivo. El Estado podrá regular los incrementos que fueran necesarios durante este periodo”. El 24 de agosto de 1990 se emitió el Decreto Supremo 107-90-PCM⁷ conforme al cual “a partir del 1° de agosto del presente año las empresas y entidades a que se refiere el Decreto Supremo 057-90-TR, otorgarán a sus trabajadores sujetos o no a negociación colectiva un incremento de remuneraciones que será igual al 100 por ciento de la remuneración ordinaria que por todo concepto percibieron al 31 de julio de 1990. El incremento no podrá exceder de I/. 75'000.000 mensuales. (...)”⁸.

B. RECURSO DE AMPARO Y PROCESO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA

19. El 22 de agosto de 1990, algunos trabajadores de ECASA asociados sindicalmente como SUTECASA interpusieron demanda de acción de amparo⁹ contra la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Trabajo y ECASA por la indebida aplicación de los Decretos Supremos 057-90-TR y 107-90-PCM, con la pretensión de que estas disposiciones legales les fueran declaradas inaplicables ya que contravenían el Convenio Colectivo vigente para el periodo 1990-1991. El MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) presentó escrito ante el Octavo Juzgado Civil de la Corte Superior de Lima¹⁰ a través del cual solicitó se declarara improcedente e infundada la Acción de Amparo interpuesta por el SUTECASA.

20. El 14 de diciembre de 1990 a través de Resolución del Octavo Juzgado Civil de Lima¹¹, en el expediente de medida cautelar, se dejaron sin efectos los Decretos Supremos N° 057-90-TR y N° 107-90-PCM, en tanto no se dictara sentencia en el proceso de amparo seguido por el SUTECASA. Esta resolución fue confirmada el 25 de febrero de 1991 por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima¹². El 24 de abril de 1991 se

³ Escrito de los peticionarios de 23 de junio de 2009.

⁴ Anexo 1. Presentación de Estructura Salarial Única aprobada por Resolución de Gerencia General N° 43/90-ECA/AG de 8 de agosto de 1990 que no resulta aplicable a los ex trabajadores sino a aquel personal no sujeto a convenios colectivos.

⁵ Anexo 2. Convenio Colectivo 90/91 de 25 de junio de 1990. Anexo al escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2003.

⁶ Anexo 3. Informe Pericial 062-2004-PJ-JC. Demandante. Comité de Defensa Ex Trabajadores de ECASA. Dirigido al Juez del 13 Juzgado Laboral de Lima.

⁷ Anexo 4. Decreto Supremo 107-90-PCM “A partir del 1° de agosto del presente año las empresas y entidades a que se refiere el Decreto Supremo No. 057-90-TR, otorgarán a sus trabajadores sujetos o no a negociación colectiva un incremento de remuneraciones que será igual al 100 por ciento de la remuneración ordinaria”, publicado el 25 de agosto de 1990 en “El Peruano”. Anexo al escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2003.

⁸ Anexo 3. Informe Pericial 062-2004-PJ-JC. Demandante. Comité de Defensa Ez Trabajadores de ECASA. Dirigido al Juez del 13 Juzgado Laboral de Lima.

⁹ Anexo 5. Demanda de amparo interpuesta por el SUTECASA el 22 de agosto de 1990. Anexo al escrito del Estado de 9 de mayo de 2006.

¹⁰ Anexo 6. Escrito del representante del MEF ante el Octavo Juzgado Civil de la Corte Superior de Lima de 19 de septiembre de 1990. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

¹¹ Anexo 7. Resolución del Octavo Juzgado Civil de Lima de 14 de diciembre de 1990 en el expediente de medida cautelar. Anexo al escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2003.

¹² Anexo 8. Resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 25 de febrero de 1991. Anexo al escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2003.

dictó Resolución por el Octavo Juzgado Civil de Lima en el cuaderno de medidas cautelares la cual ordenó “Cúmplase lo ejecutoriado”¹³.

21. El Octavo Juzgado Civil de Lima emitió sentencia el 22 de abril de 1991 declarando fundada la demanda de amparo y sin efectos los decretos recurridos¹⁴. La Sexta Sala Civil de Lima el 27 de septiembre de 1991¹⁵ confirmó la sentencia favorable.

22. El 16 de febrero de 1993 la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República¹⁶ resolvió definitivamente confirmando que era fundada la acción de amparo interpuesta por SUTECASA. En particular, dispuso que “eran inaplicables para los accionantes los Decretos Supremos número [57-90-TR] y [107-90-PCM]”¹⁷. El 19 de marzo de 1993 el MEF interpuso recurso de casación en contra de la resolución de 16 de febrero de 1993¹⁸. El 15 de marzo de 1994 se emitió auto cautelar que contenía la obligación de ECASA de abonarse a todos los trabajadores los beneficios pactados en el Convenio Colectivo 90/91 con SUTECASA¹⁹.

23. La Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, el 11 de octubre de 1994, ordenó designar “dos peritos contadores públicos a efecto que informen al juzgado respecto a la aplicación del convenio colectivo [90-91] y la inaplicación de los decretos supremos (...) y precisen la cantidad que adeuda a los trabajadores representados por el sindicato demandante”²⁰. El 22 de abril de 1996 se presentó Informe Pericial Contable concluyendo “PRIMERA: (...) ECASA aplicó lo dispuesto en los Decretos Supremos N° 057-90-TR y N° 107-90-PCM. (...) SEGUNDA: (...) dichos incrementos fueron pagados en forma diminuta por ECASA, aplicando los Decretos Supremos N° 057-90-TR y N° 107-90-PCM. (...) QUINTA: (...) la deuda correspondiente a los 2,116 ex trabajadores de ECASA afiliados al [SUTECASA], estableciéndose aquí el monto total de la deuda”²¹.

24. Consta en el expediente que el 25 de junio de 1996 el Tribunal Constitucional emitió sentencia resolviendo que de conformidad con la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 26435 Orgánica del Tribunal Constitucional, “las resoluciones favorables a la parte demandante recaídas en los procesos de amparo en que el Estado es parte, y que estuviesen pendiente de casación por el Tribunal de Garantías Constitucionales, se consideran firmes y ejecutables” y devolvió los autos a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República para que disponga su ejecución²².

25. El 24 de julio de 1996 el Décimo Quinto Juzgado Civil de Lima declaró fundadas algunas observaciones hechas por las partes al peritaje de 22 de abril de 1996 y, en consecuencia, resolvió la necesidad de repetirlo nombrando a dos peritos contables²³. El 17 de marzo de 1998 la Sala Especializada Superior ordenó que se practicara una nueva pericia contable a fin de verificar si se había cumplido con lo pactado en el Convenio Colectivo.

26. El 20 de abril de 1998 el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado de Derecho Público dispuso que se practique liquidación con el objeto de precisar las cantidades que supuestamente adeudaría ECASA a cada uno de los demandantes por la aplicación del Convenio Colectivo 90/91 sin las restricciones previstas en los

¹³ Anexo 9. Resolución del Octavo Juzgado Civil de Lima de 24 de abril de 1991 en el cuaderno de medidas cautelares. Anexo al escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2003.

¹⁴ Anexo 10. Resolución de del Octavo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 22 de abril de 1991. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

¹⁵ Anexo 11. Resolución de la Sexta Sala Civil de Lima de 27 de septiembre de 1991. Anexo a la petición inicial de 12 de noviembre de 1998.

¹⁶ Anexo 12. Resolución de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República de 16 de febrero de 1993. Anexo a la petición inicial de 12 de noviembre de 1998. Declaró fundada la acción de amparo interpuesta por SUTECASA en contra de del Supremo Gobierno y en consecuencia “inaplicable para los accionantes los Decretos Supremos número [57-90-TR] y [107-90-PCM]”.

¹⁷ Escrito del Estado de 09 de junio de 2011.

¹⁸ Anexo 13. Recurso de casación interpuesto por el MEF de 19 de marzo de 1993. En contra de la resolución de 16 de febrero de 1993. Anexo al escrito de los peticionarios de 16 de agosto de 2002.

¹⁹ Anexo 14. Resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima el 11 de octubre de 1994. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

²⁰ Anexo 14. Resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 11 de octubre de 1994. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

²¹ Anexo 15. Informe Pericial Contable de 22 de abril de 1996. Anexo al escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2003.

²² Anexo 16. Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de junio de 1996. Anexo a la petición inicial de 12 de noviembre de 1998.

²³ Anexo 17. Resolución del Décimo Quinto Juzgado Civil de Lima de 24 de julio de 1996. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

Decretos Supremos y ordenó un nuevo dictamen pericial²⁴. El 6 de septiembre de 1998 se emitió nuevo dictamen pericial en el que se concluyó no haberse aplicado los Decretos Supremos, haber aplicado el Convenio Colectivo y se determinó la inexistencia de una deuda pendiente de ECASA a SUTECASA²⁵.

27. El 15 de octubre de 1998 el Primer Juzgado Corporativo Transitorio de Derecho Público declaró improcedente la nulidad y conclusión del proceso solicitadas por el MEF y fundada la observación del SUTECASA a la pericia. En consecuencia, ordenó una nueva pericia toda vez que la realizada no cumplió con lo especificado en las resoluciones de 11 de octubre de 1994 y 17 de marzo de 1998. Destacó que habiéndose amparado la pretensión por Ejecutoria Suprema del 16 de febrero de 1993, el aspecto controversial ha adquirido calidad de cosa juzgada, “no pudiendo por ello esta Judicatura “sustraerse” de los efectos de lo resuelto, en atención de que la Ley de la materia determina los alcances del mismo, esto es, reponerse las cosas al estado anterior que configuran la pretensión amparada”²⁶.

28. El 18 de diciembre de 1998 la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público aprobó el dictamen pericial de 6 de septiembre de 1998. Frente al argumento de los accionantes conforme al cual el segundo incremento adicional de remuneraciones aplicable en ejecución del Pacto Colectivo se tuvo como referencia el tope del 20% sustentado en el Decreto Supremo 121-90 PCM, motivó que este aspecto excede el marco del proceso constitucional considerando que los efectos del Decreto Supremo 121-90 PCM no ha sido materia del fallo que se ejecuta, por lo que se deja a salvo el derecho de las partes para que lo hagan valer con arreglo a la ley.

29. El 14 de enero de 1999, por la devolución de los autos al juzgado, el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público²⁷ declaró improcedente la pretendida ejecución de pago de remuneraciones adeudadas, señalando que con el dictamen pericial de 6 de septiembre de 1998 aprobado el 18 de diciembre de 1998 se arribó a la conclusión de no haberse aplicado los decretos recurridos, por lo que no existen deudos a liquidar. En esta sentencia se indicó lo siguiente:

(...) en consecuencia haberse amparado la pretensión por Resolución de 16 de febrero de 1993, el aspecto adquiere calidad de cosa juzgada. (...) se debe dejar en claro que en medida cautelar se designó dos peritos sólo para los efectos de informar al juzgado (no para efectos de pago) respecto de la aplicación del convenio colectivo materia de la acción, sin las restricciones previstas en los Decretos Supremos cuestionados, precisando la cantidad que se adeuda tal como se ordenó en Resolución de 11 de octubre de 1994, señalando entre sus considerandos que es a través de la ejecución de sentencia que debe analizarse si se cumplió con la ejecución de la medida judicial; aspecto que ha quedado definido en la aprobación del dictamen pericial de 6 de septiembre de 1998, arribándose a la conclusión de que al no haberse aplicado los dispositivos legales, no existen adeudos a liquidar, siendo completamente ajeno al proceso los efectos del Decreto Supremo 121-90 PCM de 21 de septiembre de 1990²⁸.

30. El SUTECASA apeló la resolución de 14 de enero de 1999 y el 12 de febrero de 1999 la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público la confirmó y dispuso su archivo. En dicha decisión se señaló que:

la cuestión declarativa materia de este amparo se ha convertido en una cuestión de hecho y en una pretensión de pago; debiendo precisarse que una cosa es la declaración del derecho constitucional de los accionantes respecto de los cuales se amparó su pretensión ordenado que no se les aplicaran las normas legales que se los recortaban, y otra cosa distinta es el examen fáctico de si la demandada se los recortó en los hechos o no mediante la aplicación o inaplicación de las normas materia de

²⁴ Anexo 18. Informe N° 001-2009-PRO-CGP de PCM de 8 de mayo de 2009. Anexo al Escrito del Estado de 19 de enero de 2010.

²⁵ Anexo 19. Informe Pericial de 06 de septiembre de 1998.

²⁶ Anexo 20. Resolución del Primer Juzgado Corporativo Transitorio de Derecho Público de 15 de octubre de 1998. Anexo a la petición inicial de 11 de noviembre de 1992.

²⁷ Anexo 21. Resolución del Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de 14 de enero de 1999. Anexo al escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2003.

²⁸ Anexo 22. Resolución de la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público de 12 de febrero de 1999. Anexo al escrito del Estado de 9 de mayo de 2006.

proceso; situación que obviamente entraña un análisis de orden laboral sobre los incrementos remunerativos, su monto, su periodicidad, nada de lo cual procede en esta acción constitucional y menos en ejecución de sentencia²⁹.

31. El SUTECASA presentó recurso de queja y el 7 de junio de 1999 la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema declaró infundado el recurso y concluido definitivamente el proceso en su etapa de ejecución³⁰. El 22 de noviembre de 1999 el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado de Derecho Público ordenó el archivamiento del proceso.

32. A pesar de lo anterior, la Comisión observa que mediante resoluciones de 12 y 26 de diciembre de 2001 el Juzgado Especializado de Derecho Público dejó constancia de que los autos se encuentran en ejecución de sentencia³¹. El 19 de julio de 2002 el Juzgado Especializado de Derecho Público ordenó que se entregue el Padrón Sindical de los afiliados al sindicato SUTECASA para determinar los trabajadores a los que les corresponde su derecho. El SUTECASA elevó ante el Sexagésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima³² un escrito el 7 de abril de 2003 en el que presentó el Padrón Sindical actualizado a nivel nacional de los trabajadores de ECASA.

33. El 25 de junio de 2003, se llevó a cabo audiencia ante el Décimo Tercer Juzgado Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima. Participaron el SUTECASA y el Comité de Defensa de los Ex Trabajadores de ECASA, en la que se fijó como punto controvertido el “determinar si le corresponde a favor de la demandante la aplicación del Convenio Colectivo 90-91” y se requirió a la demandada “poner a disposición del juzgado sus libros de planillas y boletas de pagos de los integrantes del Comité de Defensa de los Ex Trabajadores de [ECASA]”³³.

34. El Sexagésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima³⁴ el 4 de julio de 2003 dictó estarse a lo dispuesto en la Resolución de 12 de febrero de 1999, no existiendo nada que ejecutar y disponiendo el archivo de lo actuado definitivamente. En esta decisión se indicó:

(...) en Ejecución de sentencia el Sindicato actor solicitó el pago de remuneraciones a favor de los accionantes, lo que conllevó a un largo debate procesal, pronunciándose definitivamente en sentido negativo la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público mediante auto de 12 de febrero de 1999 que CONFIRMA la Resolución de primera instancia de 14 de enero de 1999, por lo que declara IMPROCEDENTE la pretendida ejecución de pago de remuneraciones adeudadas, dejando a salvo el derecho de los accionantes del sindicato demandante para que lo hagan valer en la forma y modo que corresponda, disponiendo el archivamiento del proceso por encontrarse concluido, resolución ejecutoriada que se encuentra plenamente vigente³⁵.

35. Consta en el expediente resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de 7 de diciembre de 2007 mediante la cual se resolvió apelación planteada y confirmó la decisión de 4 de julio de 2003³⁶. Asimismo, consta resolución del Sexagésimo Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima de 15 de abril de

²⁹ Anexo 22. Resolución de la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público de 12 de febrero de 1999. Anexo al escrito del Estado de 9 de mayo de 2006.

³⁰ Escrito del Estado sobre Informe No. 23 de 2010.

³¹ Anexo 23. Resolución del Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público de 12 de diciembre de 2001. Anexo al escrito de los peticionarios de 16 de agosto de 2002.

³² Anexo 24. Escrito del SUTECASA ante el Sexagésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima de 7 de abril de 2003. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

³³ Anexo 25. Audiencia única ante el Décimo Tercer Juzgado Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima de 25 de junio de 2003. Anexo al escrito de los peticionarios de 29 de noviembre de 2006.

³⁴ Anexo 26. Resolución del Sexagésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima de 4 de julio de 2003. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

³⁵ Anexo 26. Resolución del Sexagésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima de 4 de julio de 2003. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

³⁶ Anexo 27. Resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de 7 de diciembre de 2007. Anexo al escrito del Estado de 19 de enero de 2010.

2008, se recibieron los autos del superior jerárquico y se ordenó el archivo definitivo de los mismos conforme a la decisión de 7 de diciembre de 2007³⁷.

36. El 12 de marzo de 2009 la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 12 de marzo de 2009³⁸, declaró nula la decisión de 15 de abril de 2008, que decretó el archivo definitivo, y ordenó al Juez de la causa que proceda a la ejecución de lo decidido. Además, recordó que “el amparo se constituye como un remedio contra las lesiones a derechos constitucionales, debiendo el juez constitucional, en consecuencia (...) reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional (...). De lo expuesto [por los demandantes] resulta claro que la inaplicación solicitada [de los Decretos Supremos] tenía por objeto que se respetara la vigencia de la Estructura Salarial Única y se realizaran los incrementos adicionales de remuneraciones, de acuerdo a lo acordado en los Convenios Colectivos acordados por las partes”. Agregó que “si no hubieran existido actos materiales lesivos el amparo debía ser declarado improcedente, por cuanto (...) el proceso de amparo estaba destinado a reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional”. También señaló que “la pretensión de los demandantes no podía y no puede satisfacerse únicamente con una sentencia declarativa, sino con las correcciones materiales (la llamada reposición al estado anterior a la afectación) que está ínsito en este proceso constitucional (...) siendo ello así, habiendo ordenado el Tribunal Constitucional la ejecución de la sentencia de amparo el derecho de los demandantes, toda orden en contrario debe anularse y procederse, en consecuencia, a la ejecución de lo decidido”.

37. El Procurador Público del MEF solicitó la nulidad de dicha resolución y la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima por Resolución de 28 de enero de 2010, declaró infundada la nulidad deducida, debiendo el proceso continuar de acuerdo a su estado³⁹.

38. Consta en el expediente que el Décimo Juzgado Constitucional emitió resolución de 15 de abril de 2011, mediante la cual se dispuso que se realice una nueva pericia ordenada por la Sexta Sala Civil de Lima para poder establecer si existe agravio en perjuicio del sindicato SUTECASA.

C. DEMANDA DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIÓN JUDICIAL EN FIRME EN EL FUERO LABORAL

39. Al obstaculizarse el proceso de amparo, el SUTECASA interpuso una demanda de Ejecución de Resolución Judicial Firme ante el Décimo Tercer Juzgado Laboral⁴⁰ de la Corte Superior de Justicia de Lima el 31 de diciembre de 2003⁴¹, en contra del Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, y el Ministro de Trabajo, sobre ejecución de resolución judicial, con la finalidad de que ordene a los demandados el pago de la suma correspondiente a la remuneraciones devengadas, incidencias de las remuneraciones devengadas de los beneficios sociales, intereses legales no capitalizados, que resulta del Convenio Colectivo 90/91 y el acta de 5 de julio de 1990. SUTECASA se fundamentó en la sentencia judicial emitida por el Primer Juzgado Corporativo de Derecho Público de Lima de 22 de abril de 1991 (confirmada por resolución de 16 de febrero de 1993)⁴².

40. El 22 de enero de 2004 la Corte Superior de Justicia de Lima admitió a trámite la acción y requirió al Presidente del Consejo de Ministros, al Ministro de Economía y Finanzas y al Ministro de Trabajo “la obligación de efectivizar las acciones que conlleven al pago efectivo de los importes líquidos de los beneficios y derechos que se restituyan como consecuencia de la aplicación de los D.D. 057-90-TR y 107-90-PCM”. En sus consideraciones tomó

³⁷ Anexo 28. Resolución del Sexagésimo Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima de 15 de abril de 2008. Anexo al escrito del Estado de 19 de enero de 2010.

³⁸ Anexo 29. Resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 12 de marzo de 2009. Anexo al escrito del Estado de 10 de septiembre de 2009.

³⁹ Anexo 30. Resolución de 20 de enero de 2010. Corte Superior de Justicia de Lima Sala Sexta Civil. Anexo a escrito del Estado de 20 de julio de 2012.

⁴⁰ Interpusieron la acción en este Juzgado Laboral de acuerdo con la aplicación del inc. 1) Art. 76 de la LEY 2626 - Ley Procesal del Trabajo. “Artículo 76.- TÍTULOS DE EJECUCIÓN.- Son títulos de ejecución: 1. Las resoluciones judiciales firmes. 2. Las actas de conciliación judicial o extrajudicial. 3. Las resoluciones administrativas firmes. 4. Los laudos arbitrales firmes que resuelven conflictos jurídicos.”.

⁴¹ Anexo 31. Demanda de ejecución de resolución judicial interpuesta por el SUTECASA ante el Juzgado Especializado Laboral de Turno de Lima de 31 de diciembre de 2003. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

⁴² Anexo 32. Resolución del Especialista Legal de la Corte Superior de Justicia de Lima de 22 de enero de 2004. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

en cuenta esta Corte que “habiendo la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público [mediante auto de 12 de febrero de 1999 que CONFIRMA la Resolución de primera instancia de 14 de enero de 1999] dispuesto la improcedencia en esta vía de la ejecución de los derechos y beneficios que se derivan de la inaplicación de las normas presentemente acotadas, mediante la cual esta instancia jurisdiccional dejó a salvo el derecho de los accionantes del sindicato demandante para que lo hagan valer en la forma y modo que corresponda; que por lo demás los mencionados derechos y beneficios tienen naturaleza laboral, los mismos han sido liquidados mediante informe pericial de parte”⁴³.

41. Se elevó un escrito del Procurador Público ante el Décimo Tercer Juzgado Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima⁴⁴ en el que solicitó la nulidad de la resolución de 22 de enero de 2004 “por implicar la ejecución de una sentencia expedida por un juez civil (amparo) en la vía laboral”. A este escrito contestó el SUTECASA diciendo que el argumento es falso toda vez que “conforme es de verse de la Resolución de fecha 12 de febrero de 1999 (...) el fuero civil estableció que la petición en vía de ejecución sobre pago de remuneraciones como es el caso de la presente acción, no debe tramitarse en el fuero civil sino en el fuero laboral y por esta razón se deja a salvo el derecho de los integrantes del sindicato”.

42. El Décimo Tercer Juzgado de Especializado Laboral de Lima, el de 25 de febrero de 2004, declaró improcedente la contradicción formulada toda vez que “el ejecutado solo puede oponerse al mandato de ejecución de resolución judicial firme si se acredita con prueba documental el cumplimiento de la obligación, y como se puede advertir en autos en las sentencia acompañadas por las propias ejecutadas (...), se deja a salvo el derecho de los integrantes del sindicato para que hagan valer su derecho en la forma y modo que corresponda, y estando a que los documentos adjuntados como pruebas no acreditan fehacientemente el cumplimiento de la obligación”⁴⁵.

43. El 7 de diciembre de 2004 se declaró nulo el auto de 25 de febrero de 2004 y todo lo actuado, además de improcedente la demanda de ejecución de resolución judicial bajo el argumento de que los jueces laborales no pueden conocer sobre acciones de amparo, siendo estas competencias de los jueces civiles⁴⁶.

D. OTRAS VÍAS INTENTADAS POR LOS PETICIONARIOS

44. Del expediente surge que existen más de treinta procesos de miembros del sindicato SUTECASA, iniciados individualmente ante juzgados laborales. En estos se solicitan sean reconocidos los derechos laborales de orden económico que les correspondían por la inaplicación de los Decretos Supremos impugnados. Algunas de estas acciones fueron declaradas infundadas y otras admitidas.

45. Del acervo probatorio se desprende que los peticionarios paralelamente a todo el proceso judicial buscaron que se activaran mecanismos legislativos para promover los pagos que exigían. En ese sentido, se creó una Comisión de Fiscalización que supervisara directamente el caso contencioso entre SUTECASA y la extinta ECASA. Esta Comisión en diferentes oportunidades desde el año 1993 hasta el 2004 emitió comunicados al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Sub Comisión de ECASA en liquidación, a PROINVERSION, entre otras, procurando fueran cumplidos los derechos reclamados por los ex trabajadores.

IV. ANÁLISIS DE DERECHO

A. Consideraciones previas

⁴³ Anexo 32. Resolución del Especialista Legal de la Corte Superior de Justicia de Lima de 22 de enero de 2004. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

⁴⁴ Anexo 33. Escrito del Procurador Público de la PCM ante el Décimo Tercer Juzgado Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima de 2 de febrero de 2004. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

⁴⁵ Anexo 34. Resolución del Décimo Tercer Juzgado de Especializado Laboral de Lima de 25 de febrero de 2004. Anexo al escrito del Estado de 13 de mayo de 2009.

⁴⁶ Anexo 35. Resolución de 7 de diciembre de 2004. Anexo al escrito del Estado de 9 de mayo de 2006.

46. Antes de iniciar el análisis de derecho a la luz de los hechos establecidos y de los alegatos de las partes, la Comisión considera pertinente efectuar una consideración previa.

47. La Comisión ha tomado nota de la discrepancia entre las partes sobre si la sentencia 16 de febrero de 1993 de la Corte Suprema de Justicia se encuentra efectivamente cumplida. Mientras los peticionarios indican que permanece incumplida a la fecha, el Estado ha argumentado que no existe ningún pronunciamiento judicial sobre la existencia de alguna deuda pendiente de pago a favor de los peticionarios. El Estado ha indicado reiteradamente que el contenido del referido fallo es meramente declarativo, pues la resolución indicó inaplicables los Decretos Supremos para los miembros del SUTECASA, no conteniendo ningún mandato de pago.

48. La Comisión aclara que, en las circunstancias del presente caso, no está llamada ni cuenta con elementos para pronunciarse sobre la modalidad correcta de cumplimiento de la referida sentencia ni sobre las cuestiones que han permanecido en debate en la vía interna por 26 años, las cuales han oscilado en dos grandes temas. Por una parte, si los Decretos fueron efectivamente aplicados o no y, por lo tanto, corresponde un pago a las presuntas víctimas para volver las cosas al estado anterior a la declaratoria de inaplicabilidad de los mismos. Y por otra parte, si la vía de la ejecución de sentencia constitucional era la adecuada para efectuar tal reclamo. Para efectos del presente informe, la Comisión destaca que no existe controversia entre las partes en cuanto a que tras 26 años de dicha decisión, el proceso de ejecución a nivel interno sigue abierto y aún no se han concluido de manera definitiva tales debates, cuestión que será analizada a la luz de las disposiciones relevantes de la Convención, en particular, el derecho a que los fallos judiciales sean cumplidos, la garantía del plazo razonable en los procesos de ejecución de sentencia y el impacto de dicho análisis en los derechos a la propiedad privada y a la negociación colectiva.

B. Derechos a las garantías judiciales, propiedad privada, protección judicial y negociación colectiva (artículos 8.1⁴⁷, 21.1⁴⁸ y 25.2.c)⁴⁹ de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento)

1. Consideraciones generales sobre la tutela judicial efectiva y el cumplimiento de los fallos internos

49. La Corte Interamericana ha señalado que uno de los componentes del derecho a la protección judicial, establecido en el artículo 25 de la Convención Americana, es que los Estados “garanti[cen] los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por (...) autoridades competentes⁵⁰”. Ello a efectos de que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos frente a actos que violen los derechos fundamentales⁵¹. Por su parte, la CIDH ha sostenido que “para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además sea independiente, imparcial y que sus sentencias sean cumplidas⁵²”.

50. En ese sentido, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución⁵³. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado⁵⁴. La CIDH ha sostenido que las decisiones judiciales deben ser cumplidas,

⁴⁷ Artículo 8.1: 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.

⁴⁸ Artículo 21.1: Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

⁴⁹ Artículo 25.2.c): Los Estados Partes se comprometen a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

⁵⁰ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 65; y Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166.

⁵¹ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 104.

⁵² CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 52.

⁵³ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 104.

⁵⁴ Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 220.

ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva de ser necesario⁵⁵. Asimismo, la Corte ha resaltado que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial y estado de derecho⁵⁶. En ese sentido, el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral⁵⁷.

51. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral⁵⁸ y sin demora⁵⁹. Es por ello que las disposiciones que rigen la independencia del orden jurisdiccional deben estar formuladas de manera idónea para asegurar la puntual ejecución de las sentencias sin que exista interferencia por los otros poderes del Estado y garantizar el carácter vinculante y obligatorio de las decisiones de última instancia⁶⁰.

52. La Corte Interamericana ha sostenido que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución⁶¹. En el mismo, sentido, la CIDH resaltó que “lograr la ejecución de las sentencias judiciales constituye así un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho”⁶².

2. Información sobre la problemática de incumplimiento de fallos internos en Perú

53. La CIDH toma nota de que el incumplimiento de las sentencias por parte del Estado peruano en contra de entidades estatales desde la década de 1990 trasciende a la situación individual de las presuntas víctimas del presente caso y hace parte de un contexto más general.

54. Así, la Corte Interamericana ya se pronunció en dos casos sobre la falta de cumplimiento de sentencias en Perú a efectos de nivelar las pensiones de ex-trabajadores públicos conforme al Decreto Ley 20530 en la década de 1990⁶³. En las dos sentencias emitidas por la Corte se indicó que los fallos judiciales que restablecían determinados beneficios laborales y de pensiones a las víctimas no fueron ejecutados.

55. Por su parte, en el marco de uno de dichos casos, la CIDH ha sostenido que el incumplimiento de sentencias por parte del Estado peruano “desdibuja la práctica y el sentido de la administración de justicia y resta confianza a los asociados en los pronunciamientos de los jueces”⁶⁴. Asimismo, la Comisión ha admitido y se ha pronunciado sobre el fondo de casos relacionados con la misma problemática.

56. En similar sentido, la Comisión observa que en octubre de 1998 la Defensoría del Pueblo emitió un informe denominado “Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal”⁶⁵. La Defensoría

⁵⁵ CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 53.

⁵⁶ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 105.

⁵⁷ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 106.

⁵⁸ Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), Caso Matheus versus Francia, n° 62740/01, Sentencia del 31.03.2005, párr. 58; y CEDH, Caso Sabin Popescu versus Rumania, n° 48102/99, Sentencia del 2.03.2004, párrs. 68 y ss.

⁵⁹ CEDH, Caso Cocchiarella Vs. Italia. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 89.

⁶⁰ CEDH, Matheus Vs. Francia. Sentencia de 31 de junio de 2005, párr. 58.

⁶¹ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 106.

⁶² CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 54.

⁶³ Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98; y Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198.

⁶⁴ CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 63.

⁶⁵ Informe Defensorial No. 19, Defensoría del Pueblo, Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal, octubre de 1998.

identificó que un problema que se presenta en el marco del Poder Judicial es la falta de ejecución de sentencias en contra de una entidad estatal⁶⁶. Sostuvo que desde su creación en 1993 ha tramitado alrededor de 101 quejas presentadas contra diversos entes estatales por incumplimiento de sentencias firmes en su contra⁶⁷. Indicó que más del 50% de las quejas se refieren a “mandatos judiciales de contenido laboral que son incumplidos”⁶⁸.

3. Análisis del caso concreto

57. Como se desprende de los hechos probados, en el presente asunto no está en controversia que el Estado mediante los Decretos Supremos No. 057-90-TR y 107-90-PCM dispuso suspender los incrementos salariales fijados por Convenios Colectivos, principalmente la aplicación de la Escala Salarial, ello en desconocimiento de las garantías establecidas en el Pacto Colectivo 90/91 que las regía. Frente a esta situación, los miembros de SUTECASA presentaron una primera acción de amparo. Tras varias instancias, este proceso de amparo culminó el 16 de febrero de 1993 cuando la Corte Suprema de Justicia emitió una sentencia ordenando que eran inaplicables para los accionantes los Decretos Supremos número 57-90-TR y 107-90-PCM. Asimismo, el Tribunal Constitucional ordenó la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia. A partir de ese momento se inició un proceso de cumplimiento de sentencia que, transcurridos 26 años desde la sentencia de 16 de febrero de 1993, permanece abierto. Asimismo, las presuntas víctimas intentaron otras vías para la fijación de los efectos patrimoniales de dicha sentencia.

58. La Comisión recapitula que a lo largo del proceso de ejecución de sentencia han surgido múltiples controversias que las autoridades judiciales no han logrado resolver de manera eficaz y definitiva por más de dos décadas. Una de estas controversias se encuentra relacionada con la determinación de si los mencionados decretos fueron efectivamente aplicados a las presuntas víctimas y, de ser así, los montos concretos adeudados a cada una de ellas. Con relación a esta controversia, conforme a los hechos probados, en el marco de proceso de ejecución de sentencia el 11 de octubre de 1994 se ordenó una pericia contable, la cual fue presentada el 22 de abril de 1996 con la conclusión de que los decretos sí fueron aplicados y que existía una deuda a favor de los miembros del sindicato. Esta pericia fue dejada sin efecto el 24 de julio de 1996 y se ordenó rehacerla. Posteriormente, entre marzo y abril de 1998 se ordenó nueva pericia contable. El 6 de septiembre de 1998 se realizó un nuevo dictamen pericial en el que se concluyó que los decretos no fueron aplicados y que no existía deuda pendiente. El 15 de octubre de 1998 se determinó que la pericia no cumplió con los parámetros de lo solicitado y se dispuso practicar una nueva, sin embargo, en diciembre de 1998 se aprobó la pericia de septiembre. Esto llevó al archivo del proceso de ejecución de sentencia mediante decisión de 12 de febrero de 1999.

59. A pesar de ello, consta decisión de diciembre de 2001 mediante la cual se deja constancia de que los autos estaban en ejecución de sentencia y en julio de 2002 se solicitó el padrón de afiliados al sindicato. El 4 de julio de 2003 se declaró estarse a lo decidido en febrero de 1999, esto es el archivo del proceso de ejecución de sentencia, no habiendo nada que ejecutar. Después de una serie de recursos, el 12 de marzo de 2009 se declaró la nulidad de la decisión de abril de 2008 que dispuso el archivo definitivo y se ordenó que el juez proceda a ejecutar la sentencia. El 28 de enero de 2010 se dispuso continuar con el proceso de ejecución y en 2011 se ordenó una nueva pericia. Según la información disponible, desde ese momento, a la fecha, el proceso de ejecución de sentencia continúa abierto.

60. El otro debate que se ha dado a lo largo de todo el proceso es el relativo a cuál es la vía idónea para la determinación de los efectos patrimoniales y laborales de la decisión final de amparo de 16 de febrero de 1993. Sobre esta cuestión, la CIDH observa, como lo hizo en el Informe de Admisibilidad del presente asunto, que el hecho de haber solicitado judicialmente reiteradas pericias y darle curso al proceso de ejecución por más de seis años desde dicha decisión hasta el 12 de febrero de 1999, envió un mensaje a las presuntas víctimas sobre que efectivamente esa era la vía idónea para tal efecto. Además, si bien en varias oportunidades las decisiones de archivo del proceso de ejecución de sentencia hicieron referencia a que se dejaba a salvo el derecho de las presuntas víctimas de hacer valer sus derechos en la vía que corresponda, lo cierto es que posteriormente las autoridades judiciales peruanas reabrieron el proceso de ejecución de sentencia, sin que haya culminado de manera definitiva

⁶⁶ Informe Defensorial No. 19, Defensoría del Pueblo, Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal, octubre de 1998.

⁶⁷ Informe Defensorial No. 19, Defensoría del Pueblo, Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal, octubre de 1998.

⁶⁸ Informe Defensorial No. 19, Defensoría del Pueblo, Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal, octubre de 1998.

hasta la fecha. La Comisión observa que además de que las autoridades judiciales peruanas no han logrado tener una posición clara y definitiva sobre la vía idónea para ventilar la pretensión de las presuntas víctimas, las propias decisiones que archivaron el proceso de ejecución de sentencia, incurren en una contradicción al señalar, por un lado, que conforme a las pericias no existe deuda que liquidar porque los decretos no fueron aplicados y, por otro lado, que queda abierta otra vía para hacer efectivos los derechos. El Estado peruano también ante la CIDH ha oscilado entre darle plena validez a las pericias que indican que no existe deuda alguna y alegar que el proceso de ejecución de sentencia de amparo no era la vía idónea para lograr la determinación y pago de los montos.

61. Con base en lo indicado en los párrafos precedentes, la Comisión considera que a lo largo de 26 años que las autoridades judiciales peruanas han permitido que se sustancie un proceso de ejecución de sentencia sin lograr resolver de manera definitiva los debates principales para lograr el cumplimiento de la sentencia de amparo de 16 de febrero de 1993, resulta incompatible con el derecho a que las sentencias judiciales en firme sean debidamente ejecutadas, para lo cual el Estado, a través de sus autoridades judiciales, debe contar con mecanismos efectivos y oportunos para tal efecto. En el presente caso, los procesos internos han demostrado su total ineffectividad para brindar una respuesta definitiva a las presuntas víctimas sobre el alcance de sus derechos y los efectos patrimoniales o laborales de la decisión de amparo a su favor, con miras a su debida ejecución.

62. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado peruano es responsable por la violación del derecho a protección judicial, específicamente en lo relativo a la ejecución de decisiones judiciales en firme, en los términos del artículo 25.2 c) de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la totalidad de víctimas del presente caso, beneficiarias de la decisión de 16 de febrero de 1993, conforme se individualiza en el Anexo Único de víctimas del presente informe de fondo.

63. Adicionalmente y tomando en cuenta las consideraciones efectuadas *supra*, la Comisión considera que el caso del SUTECASA es un ejemplo más de una problemática estructural de alcance general consistente en el incumplimiento de sentencias judiciales. Ello se encuentra agravado por una práctica conforme a la cual las autoridades judiciales a cargo de la ejecución de dichas sentencias no toman las medidas necesarias para resolver debates fundamentales sobre la implementación de las mismas. La Comisión destaca que a pesar de estar en conocimiento de esta problemática, el Estado no ha adoptado las medidas generales necesarias para remediarla y evitar su repetición. En consecuencia, la Comisión considera que el Estado también es responsable por la violación del artículo 2 de la Convención Americana.

4. Plazo razonable en la ejecución de fallos internos

64. El artículo 8.1 de la Convención Americana establece como uno de los elementos del debido proceso que los tribunales decidan los casos sometidos a su conocimiento en un plazo razonable. En este sentido, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales⁶⁹. Aunque la CIDH y la Corte se han pronunciado de manera extensa sobre el plazo razonable en procesos de carácter penal, esta disposición también puede ser aplicada a la ejecución de una sentencia judicial en firme.

65. Ello ha sido reiterado en la jurisprudencia de la Corte Europea, al indicar que el retraso injustificado en la ejecución de una sentencia judicial puede constituir una violación del derecho a tener una demanda judicial resuelta dentro un plazo razonable⁷⁰. La Corte Europea remarcó que en ningún caso el retraso de la ejecución de una sentencia judicial en firme “podrá comprometer la esencia del derecho recogido por el derecho [al debido proceso]”⁷¹.

66. Según los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana, la Comisión tomará en consideración, a la luz de las circunstancias concretas del caso, los siguientes cuatro elementos para analizar la

⁶⁹ Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 166; Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 85; y Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 160.

⁷⁰ CEDH, Hornsby Vs. Grecia. Sentencia de 19 de marzo de 1997, párr. 40.

⁷¹ CEDH, Di Pede Vs. Italia. Sentencia de 26 de septiembre de 1996, párr. 16.

razonabilidad del plazo, a saber: i) la complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de las autoridades judiciales; y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso⁷².

67. En relación con la complejidad, la CIDH toma nota de que, en principio, el asunto no resultaba particularmente complejo en tanto existía una decisión judicial en firme que debía ser ejecutada. Sin perjuicio de ello, si bien la actuación específica de la determinación de los efectos patrimoniales y laborales de dicha decisión respecto de cada uno de los beneficiarios de la misma y la aprobación de peritajes relativos a los presuntos montos adeudados podría revestir cierta complejidad, la misma no guarda relación de proporcionalidad con el plazo desmedido de 26 años para resolver tales cuestiones.

68. En cuanto a la participación del interesado, en el presente caso la Comisión observa que los miembros de SUTECASA dieron seguimiento e impulso a la ejecución del fallo, quejándose en reiteradas ocasiones por la demora en su tramitación. En ese sentido, el Estado no ha demostrado que la actuación de SUTECASA constituyó una forma de obstaculización o dilación más allá del ejercicio de los medios legales para lograr el cumplimiento del fallo.

69. En relación con la conducta de las autoridades judiciales, la Comisión reitera en todos sus términos lo indicado en los párrafos 57-61 del presente informe, sobre la manera en que la actuación de las autoridades judiciales durante la etapa de ejecución de sentencia ha sido marcadamente inefectiva para resolver aspectos indispensables para el cumplimiento de la misma.

70. En cuanto al cuarto elemento, la Corte ha indicado que para determinar la razonabilidad del plazo se debe considerar la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada así como los intereses en juego⁷³. Los peticionarios han informado que a la fecha han fallecido más de 100 miembros de SUTECASA debido a su edad. Asimismo, la CIDH observa que según lo indicado por los peticionarios, muchas de estas personas se encuentran en una situación económica y de salud precaria, lo cual no ha sido controvertido por el Estado. En ese sentido, la Comisión considera que este elemento resulta aplicable al presente caso y que constituye un factor adicional para establecer lo irrazonable del plazo.

71. En suma, la Comisión considera que el lapso de 26 años sin que se ejecute la sentencia de la Corte Suprema de febrero de 1993 sobrepasa a todas luces un plazo que pueda considerarse razonable. En consecuencia, la CIDH concluye que el Estado peruano también es responsable por la violación del derecho a un plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio de las personas incluidas en el Anexo Único al presente informe.

5. El derecho a la negociación colectiva

72. El artículo 26 de la Convención Americana establece una obligación en cabeza de los Estados partes, de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene. Ambos órganos del sistema interamericano han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales. En sus pronunciamientos sobre la materia, la Corte ha enfatizado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de los derechos civiles y políticos⁷⁴.

⁷² CIDH, Informe No. 28/16, Caso 11.550, Admisibilidad y Fondo, Maurilia Coc Max y otros (Masacre de Xamán), Guatemala, 10 de junio de 2016, párr. 145. Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párr. 164.

⁷³ Corte IDH. Caso Garibaldi Vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 138; Caso Valle Jaramillo y otros, Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155; y Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párr. 115.

⁷⁴ Ver, por ejemplo. Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Párrs. 74 – 97, Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 141; y Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2009. Párr. 101.

73. La Comisión ya ha indicado que el análisis de un caso concreto a la luz del artículo 26 de la Convención Americana debe ser efectuado en dos niveles. En un primer momento, es necesario establecer si el derecho del que se trata el caso se deriva “de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos”, tal como remite el texto del artículo 26. Es decir, el artículo 26 de la CADH es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para identificar los derechos que se desprenden de las disposiciones de dicho instrumento, incluyendo fundamentalmente la Declaración Americana y otras normas relevantes del *corpus iuris* internacional⁷⁵.

74. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate⁷⁶.

75. La Comisión también ha indicado que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones exigibles de manera inmediata: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de estas obligaciones, deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso⁷⁷. Además, el Estado tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato⁷⁸.

76. En aplicación de los anteriores parámetros al presente caso, la Comisión empieza destacando que el derecho a la negociación colectiva se encuentra protegido por el artículo 26 de la CADH en tanto que el artículo 45 inciso c) de la Carta de la OEA lo incorpora de manera expresa en relación al ejercicio colectivo del derecho al trabajo; la CIDH subraya la claridad con que dicho tratado protege el derecho a la negociación colectiva al establecer que: “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”. En ese sentido, los Estados partes se encuentran en la obligación de respetar, garantizar y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo tal derecho.

77. Además de la referencia directa por parte de la Carta de la OEA, la CIDH observa que dentro del derecho internacional, la negociación colectiva está protegida por el Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁷⁹, tratado que fue ratificado por el Estado peruano el 13 de marzo de 1968. A nivel interno, tanto el artículo 54 de la Constitución Política del Perú de 1979⁸⁰, vigente al momento de los hechos, como

⁷⁵ CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 129.

⁷⁶ CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 130.

⁷⁷ CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 134.

⁷⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. En ese sentido ver: CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 236 y 237.

⁷⁹ En particular observar la Recomendación 91 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptada el 29 de junio de 1951 relativa a los contratos colectivos.

⁸⁰ El artículo 54 de la Constitución Política del Perú de 1979 establecía: “Las convenciones colectivas de trabajo entre trabajadores y empleadores tiene fuerza de ley para las partes. El Estado garantiza el derecho a la negociación colectiva”.

el artículo 28 de la Constitución Política de 1993⁸¹ también incorporan expresamente el derecho a la negociación colectiva como derecho constitucional protegido. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH también tiene en cuenta que si bien el derecho a la negociación colectiva por lo general está asociado al funcionamiento de los sindicatos al configurarse como parte esencial del ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores y trabajadoras de organizar y afiliarse a sindicatos, también es un derecho autónomo en tanto tiene un contenido y alcance propio a la luz de los estándares internacionales en esta materia.

78. En cuanto al contenido jurídico de este derecho, la CIDH recuerda, en primer lugar, que la Corte Interamericana ha llamado la atención sobre el carácter fundamental de los derechos laborales, incluyendo expresamente la negociación colectiva, como parte del marco de los derechos humanos, en tanto permiten el disfrute de una vida digna⁸². Por su parte, la CIDH recuerda que a partir de las reglas de interpretación contenidas en el artículo 29 de la CADH, ambos órganos del sistema interamericano de derechos humanos han acudido a pronunciamientos tanto de otros órganos internacionales especializados como de altas cortes nacionales con objeto de orientar el desarrollo del contenido de los derechos analizados y la protección jurídica requerida en casos determinados.

79. Para efectos del presente caso cabe referir que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha manifestado en forma general que “la negociación colectiva es un instrumento de importancia fundamental en la formulación de políticas de empleo”⁸³. De manera más específica la OIT ha indicado que el derecho de negociación colectiva es un principio y un derecho fundamental⁸⁴ y que, junto con la libertad sindical, representa un mecanismo de dialogo social para la regulación de las condiciones de empleo y el mantenimiento de las buenas relaciones laborales, incluyendo la reducción de la desigualdad en el trabajo y la ampliación del ámbito de la protección laboral⁸⁵. También se refiere a la negociación colectiva como un proceso constructivo para dotar de respuestas efectivas a las crisis económicas y promover una recuperación equilibrada⁸⁶. De forma similar y en correspondencia con lo anterior, el Tribunal Constitucional peruano indicó sobre el contenido de este derecho que “mediante el ejercicio del derecho a la negociación colectiva se busca cumplir la finalidad de lograr el bienestar y la justicia social en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores [...] la negociación colectiva constituye el medio primordial de acción de la organización sindical para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”⁸⁷.

80. Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior la CIDH entiende que el derecho a la negociación colectiva puede calificarse de libertad en tanto que es necesario que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en el ejercicio de dicho derecho como de asegurar que existan las condiciones y garantías necesarias para su realización efectiva. La CIDH observa que el disfrute del derecho a la negociación colectiva es un requisito previo, y a la vez, el resultado del disfrute de otros derechos humanos; por ejemplo, se encuentra intrínsecamente vinculado al disfrute del derecho a las condiciones justas y equitativas del trabajo, al regular aspectos relacionados directamente a este derecho, y es un componente inherente a la libertad sindical, como manifestación del ejercicio colectivo del derecho al trabajo, incluso puede relacionarse directamente al derecho a la libertad de asociación en el ámbito laboral protegido por el artículo 16 de la CADH a la luz de los hechos de cada caso en particular.

81. Sobre esa base, también observa que el elemento de progresividad, que usualmente puede afectar la evaluación de ciertos componentes de los derechos económicos y sociales, no genera consecuencias sustantivas sobre el análisis del derecho a la negociación colectiva o libertad sindical por la forma en que dichos derechos llegan a realizarse en la práctica, de allí que el umbral para permitir limitaciones relacionadas a la obligación de

⁸¹ El artículo 28 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que: “El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga [...] Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado”

⁸² Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. párrs. 157 y 158

⁸³ Comité DESC. Observación General No. 18. UN Doc. E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párr. 39.

⁸⁴ OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 18 de junio de 1998.

⁸⁵ OIT. [Negociación Colectiva y Relaciones Laborales](#). Acceso 12 de marzo de 2019.

⁸⁶ OIT. [Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo](#). 19 de junio de 2009.

⁸⁷ Tribunal Constitucional (Perú). Expediente No. 03561-2009-PA/TC, 17 de agosto de 2009, f. 20

progresividad de los Estados sobre dichos derechos sea mucho más estricto y elevado, en donde se exige sobre todo, la existencia de garantías para que los actores sociales, como los sindicatos, puedan ejercerlos y tengan protección contra actos de discriminación, injerencia o incumplimiento de lo pactado o de las decisiones judiciales que los protegen, todos supuestos de exigibilidad inmediata.

82. Respecto al contenido autónomo del derecho a la negociación colectiva, la CIDH también considera útil recurrir al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT el cual ha establecido que existen dos principios fundamentales que le aplican: (i) la negociación libre y voluntaria⁸⁸; y (ii) la negociación de buena fe⁸⁹. Respecto de este segundo principio, dicho Comité entiende que “los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes”⁹⁰, ya que “la negociación colectiva significativa está basada en la premisa según la cual todas las partes representadas están sujetas a disposiciones establecidas voluntariamente; y urge al Gobierno a que vele por la aplicabilidad legal de todo convenio colectivo entre las personas representadas por las partes firmantes”⁹¹. En ese sentido, “la falta de aplicación del convenio colectivo, incluso de manera temporal, supone una violación del derecho de negociación colectiva, así como del principio de negociación de buena fe”⁹². Por tanto, de lo anterior la CIDH desprende que el derecho a la negociación colectiva involucra no solo la fase de gestión para alcanzar un acuerdo, el cual debe ser libre y voluntario entre las partes, sino además abarca la fase de cumplimiento y ejecución del acuerdo, convenio o contrato alcanzado en tanto elementos esenciales e inherentes al mismo.

83. Teniendo ello en cuenta, para la CIDH resulta importante indicar que si bien este derecho no implica la imposición formal de negociar o llegar a un acuerdo, bajo la CADH el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en el ámbito del trabajo, lo que significa, por ejemplo, desincentivar conductas contrarias a la buena fe o prácticas desleales por las partes ya sea al inicio o en el proceso de negociación, o sea adoptando medidas apropiadas que cautelen el cumplimiento y protección de lo acordado; el Estado también debe promover la negociación colectiva respetando la autonomía de las partes involucradas y la naturaleza libre y voluntaria del proceso bajo los estándares aplicables.

84. En el presente caso, la CIDH ya ha indicado que no está controvertida la validez del Convenio Colectivo 90/91, y todos los componentes y prestaciones laborales allí contenidos, y por tanto que los Decretos Supremos No. 057-90-TR y 107-90-PCM no son aplicables a los trabajadores de ECASA según lo indicado por los propios tribunales internos del Estado peruano; independientemente de que no se haya definido, por comportamiento atribuible al Estado, si efectivamente se aplicaron y en qué medida tales Decretos a la situación individual de cada trabajador, para la CIDH es claro que estos tienen derecho a lo acordado en dicho Convenio, que no es sino el resultado o la cristalización del ejercicio del derecho a la negociación colectiva. La incertidumbre judicial y falta de ejecución de las decisiones a nivel interno relacionados a este derecho por más de 26 años generó que el mismo no se haya hecho efectivo en la práctica, por tanto se ha afectado la fase de cumplimiento de la negociación colectiva como elemento esencial de dicho derecho.

85. En conclusión, la Comisión considera que el Estado peruano es responsable por la violación del derecho a la negociación colectiva contenido en el artículo 26 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.

6. El derecho a la propiedad privada en relación con la falta de ejecución de fallos internos

86. Tanto la Comisión como la Corte han desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona⁹³. Asimismo, la Corte ha protegido a

⁸⁸ OIT. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1313.

⁸⁹ OIT. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1327.

⁹⁰ OIT. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1334.

⁹¹ OIT. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1335.

⁹² OIT. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1340.

⁹³ CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 72. Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 174.

través del derecho a la propiedad los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas⁹⁴. La Comisión recuerda que el derecho a la propiedad protege el derecho al disfrute y goce de los bienes sin interferencias arbitrarias por parte del Estado⁹⁵, y consecuentemente acarrea el derecho a recibir una compensación ante la afectación o privación del mismo⁹⁶.

87. Más aún, cabe destacar que este derecho comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor⁹⁷, lo cual se extiende sobre un rango determinado de bienes pecuniarios tal y como, los emanados de la ejecución de negocios y del trabajo⁹⁸, tal y como lo serían el salario y posterior pensión, en los casos que corresponda.

88. En la misma línea, es preciso indicar que el derecho a la propiedad contenido en el artículo 21 de la Convención Americana no es un derecho absoluto, y por ende responde a limitaciones legítimas que se relacionan con razones de utilidad pública o de interés social, en los casos y según las formas establecidas por la ley, donde debe primar un balance justo entre el derecho individual y el interés colectivo⁹⁹.

89. En el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*, la Corte Interamericana declaró una violación del derecho a la propiedad por la afectación patrimonial causada por el incumplimiento de sentencias que pretendían proteger el derecho a una pensión, el cual había sido adquirido por las víctimas de conformidad con la normativa interna. En esa sentencia Corte señaló que, desde el momento en que un pensionista paga sus contribuciones a un fondo de pensiones y deja de prestar servicios a la institución concernida para acogerse al régimen de jubilaciones previsto en la ley, adquiere el derecho a que su pensión se rija en los términos y condiciones previstas en dicha ley.

90. Asimismo, la Corte declaró que el derecho a la pensión que adquiere dicha persona tiene “efectos patrimoniales”, los cuales están protegidos bajo el artículo 21 de la Convención Americana¹⁰⁰. Consecuentemente, en aquél caso la Corte declaró que al haber cambiado arbitrariamente el monto de las pensiones que venían percibiendo las presuntas víctimas y al no haber dado cumplimiento a las sentencias judiciales emitidas con ocasión de las acciones de garantía interpuestas, el Estado violó el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 21 de la Convención Americana¹⁰¹.

91. Posteriormente, en la sentencia del caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*, la Corte Interamericana analizó una situación similar sobre la falta de cumplimiento de sentencias que ordenaban a las víctimas acceder al régimen pensionario del Decreto Ley 20530. La Corte consideró que dichas víctimas cumplieron con los requisitos establecidos por dicho decreto y que el derecho a la pensión que adquirieron generó un efecto en el patrimonio de éstas, quienes recibían los montos correspondientes cada mes¹⁰². La Corte tomó en cuenta que el Tribunal Constitucional emitió sentencias mediante las cuales ordenó al Estado reintegrar a las víctimas los montos pensionarios retenidos. En virtud de ello, la Corte consideró que se afectó a las víctimas en tanto no “pudieron gozar integralmente de su derecho a la propiedad sobre los efectos patrimoniales de su pensión nivelable, legalmente reconocida, entendiendo aquéllos como los montos dejados de percibir”¹⁰³.

92. De manera más reciente, esta posición fue reiterada en la sentencia del caso *Muelle Flores vs. Perú*, en donde las Corte IDH encontró que el Estado peruano había afectado el patrimonio y propiedad privada de la

⁹⁴ Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 102.

⁹⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Case Marckx v. Belgium, Application no. 6833/74, Judgement 13 June 1979.

⁹⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Case The Holy Monasteries v. Greece, 10/1993/405/483-484, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 November 1994; The Holy Monasteries v. Greece, 10/1993/405/483-484, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 November 1994.

⁹⁷ CIDH, Informe No. 61/11, Caso No. 12.416, Masacre de Santo Domingo Colombia.

⁹⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Case X. v. Germany, Application no. (7705/76), Judgment 5 de julio de 1977.

⁹⁹ Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 54.

¹⁰⁰ Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 103.

¹⁰¹ Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párrs. 115 y 121.

¹⁰² Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 88.

¹⁰³ Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 88.

víctima al decidir suspender los pagos relacionados a su pensión por jubilación así como por el incumplimiento y la falta de ejecución de sentencias judiciales que ordenaban el pago de la misma¹⁰⁴.

93. La Comisión considera que los precedentes antes planteados resultan asimilables al presente caso. Ello en tanto los miembros de SUTECASA: i) presentaron recursos judiciales a efectos de que se estableciera la inaplicabilidad de los decretos que afectaban los incrementos salariales derivados de su convenio colectivo; ii) contaron con sentencia judicial en firme favorable a su pretensión y, por lo tanto, los eventuales montos que habrían dejado de percibir por la aplicación de tales derechos ingresaron al patrimonio de las víctimas; y iii) a la fecha no se ha logrado brindar certeza alguna sobre los efectos patrimoniales concretos de tal fallo, cuyo proceso de ejecución permanece abierto pasados 26 años.

94. En conclusión, la Comisión considera que el Estado peruano es responsable por la violación del derecho a la propiedad privada establecido en el artículo 21 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio de las personas incluidas en el Anexo Único al presente informe.

V. CONCLUSIONES

95. Con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas a lo largo del presente informe de fondo, la Comisión Interamericana concluye que el Estado de Perú es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, propiedad privada y protección judicial, establecido en los artículos 8.1, 21, 25.1, 25.2.c) y 26 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 concluye que el Estado incumplió las obligaciones establecidas en el artículo 2 del mismo instrumento.

VI. RECOMENDACIONES

96. En virtud de las anteriores conclusiones,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE PERÚ,

1. Dar cumplimiento a la mayor brevedad posible a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 16 de febrero de 1993. Lo anterior incluye la adopción de todas las medidas necesarias para definir de la manera más expedita posible los montos que se habrían dejado de percibir como consecuencia de la aplicación de los decretos declarados inaplicables en el referido fallo judicial. Tomando en cuenta la ineffectividad del proceso judicial de ejecución de sentencia por 26 años y la urgencia del cumplimiento del fallo dada la avanzada edad de las víctimas, la Comisión insta al Estado a implementar inmediatamente un mecanismo expedito para que en el tiempo más breve posible se establezcan los efectos patrimoniales del fallo y se disponga su pago efectivo sin mayores dilaciones y obstáculos.

2. Reparar integralmente las violaciones declaradas en el presente informe, incluyendo una debida compensación que incluya el daño material e inmaterial causado. Esta reparación debe ser implementada no sólo respecto de los miembros de SUTECASA que continúan con vida, sino también respecto de aquellos que fallecieron a la esperar del cumplimiento del fallo a su favor. En el caso de estas personas, el Estado deberá hacer efectiva la reparación respecto de sus familiares.

3. Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para evitar la repetición de las violaciones declaradas en el presente informe. Al respecto, el Estado deberá disponer las medidas necesarias para: i) Asegurar que los procesos de ejecución de sentencia cumplan con el estándar convencional de sencillez y rapidez; y ii) Asegurar que las autoridades judiciales que conocen tales procesos se encuentren

¹⁰⁴ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 212 - 218.

facultados legalmente y apliquen en la práctica los mecanismos coercitivos necesarios para garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales.