

Cinco pensionistas vs Perú

Hechos

Los hechos del presente caso se iniciaron el 26 de febrero de 1974 cuando se emitió el Decreto-Ley N° 20530 titulado “Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles Prestados al Estado no comprendidos en el Decreto-Ley 19990”. Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y Maximiliano Gamarra Ferreyra trabajaron en la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y cesaron después de haber prestado más de 20 años de servicios en la Administración Pública.

El personal de la SBS se encontraba dentro del régimen laboral de la actividad pública, hasta que mediante una ley en 1981, se dispuso que el personal se encontraría comprendido en el régimen laboral de la actividad privada, salvo los trabajadores comprendidos en el Decreto Ley 20530. Las cinco personas eligieron continuar con el régimen del D.L. 20530 conforme al cual, el Estado reconoció el derecho a una pensión de cesantía nivelable.

Las nivelaciones se efectuaron de manera sucesiva y periódica, cada vez que se producía un incremento por escala en las remuneraciones de los trabajadores y funcionarios activos. En abril de 1992 la SBS suspendió el pago de la pensión del señor Bartra y redujo el monto de la pensión de los demás pensionistas en aproximadamente un 78%, sin previo aviso ni explicación alguna.

Cada uno de los pensionistas interpuso una acción de amparo contra la SBS y durante 1994 todas fueron declaradas fundadas por la Corte Suprema. En vía de ejecución de sentencia, los correspondientes Juzgados Especializados en lo Civil emitieron resoluciones a través de las cuales ordenaron a la SBS y al Ministerio de Economía y Finanzas que cumplieran con lo dispuesto dichas sentencias definitivas. Luego de haber presentado acciones de cumplimiento, el Tribunal Constitucional se pronunció en el mismo sentido.

I. Fondo

I. Violación del artículo 21 (Derecho a la propiedad privada)

La Corte observa que en el presente caso no existe controversia entre las partes sobre si las presuntas víctimas tienen derecho a pensión o no. Todas están de acuerdo en que (...) al terminar de trabajar en la SBS, obtuvieron el derecho a la pensión de cesantía bajo el régimen establecido en el Decreto-Ley N° 20530. La controversia entre las partes es respecto a si los parámetros utilizados por el Estado, para reducir o recalcular los montos de las pensiones de las presuntas víctimas a partir de 1992, configuran una violación del derecho a la propiedad de éstas. (...)

(...) En lo que se refiere a si el derecho a la pensión es un derecho adquirido o no, esta controversia ya fue resuelta por la Constitución Política del Perú y por el Tribunal Constitucional peruano. (...)

Hay que tener presente lo señalado en el artículo 29.b) de la Convención Americana en el sentido de que ninguna disposición de ésta puede ser interpretada para “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes...”.

En este orden de ideas, el artículo 21 de la Convención protege el derecho de los cinco pensionistas a recibir una pensión de cesantía nivelada de acuerdo al Decreto-Ley N° 20530, en el sentido de que se trata de un derecho adquirido, de conformidad con lo dispuesto en la normativa constitucional peruana, o sea, de un derecho que se ha incorporado al patrimonio de las personas. (...)

(...) La controversia se plantea en relación con otro punto. Las personas que desempeñan iguales o similares labores a las que ejercían los cinco pensionistas pueden estar sometidas a dos regímenes distintos, el de actividad pública y el de actividad privada, y sus remuneraciones varían, según que estén sujetos a uno u otro, siendo notoriamente más elevada la del segundo régimen que la del primero. En consecuencia, la disposición de acuerdo con la cual los cinco pensionistas percibirán una pensión equivalente al del personal en actividad, entraña una ambigüedad que es preciso aclarar para definir cuáles son el contenido y los alcances del derecho adquirido a la pensión. (...)

La Corte observa que, si bien cuando los trabajadores de la SBS pasaron al régimen de la actividad privada (1981) la pensión nivelada podía haberse fijado de conformidad con el salario que percibía un funcionario sujeto al régimen público de similar nivel o categoría al de las presuntas víctimas, esto no fue interpretado así por las autoridades del Estado. Aún más, fue el propio Estado quien, desde que éstos se acogieron al régimen de pensión del Decreto-Ley N° 20530, les reconoció, mediante actos administrativos, un monto de pensión nivelable de acuerdo con el salario de un funcionario activo de la SBS. Adicionalmente, pero más importante aún que ello, al resolver las acciones de garantía interpuestas por los cinco pensionistas, los tribunales internos ordenaron seguirles pagando las mesadas pensionales en los términos en que se venía haciendo, es decir, nivelándolas con la remuneración percibida por los funcionarios activos de la SBS, que pertenecen al régimen de actividad privada. Esto configuró, en beneficio de los pensionistas, un derecho amparado por las sentencias de garantía, que al ser desconocido por el Estado, los afectó patrimonialmente, violando el artículo 21 de la Convención.

Si bien el derecho a la pensión nivelada es un derecho adquirido, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social. En el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados. Por su parte, el artículo 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (...) sólo permite a los Estados establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, “mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos”. En toda y cualquier circunstancia, si la restricción o limitación afecta el derecho a la propiedad, ésta debe realizarse, además, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la Convención Americana.

La Corte constata, con base en todo lo anterior, que el Estado, 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 por éstas (...), violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención, en perjuicio de los señores Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra y Reymert Bartra Vásquez, en cuanto fueron conculcados los derechos reconocidos en dichas sentencias.

II. Violación del Artículo 25 (Protección Judicial)

La Corte ha dicho que (...) no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención. Este Tribunal ha señalado que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el órgano jurisdiccional carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión (...) y que la salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los Derechos Humanos.

El análisis de la presunta violación del artículo 25 de la Convención será realizado con base en tres distintas etapas que dieron lugar, a saber: a) el pago de las pensiones de abril a octubre de 1992 (respecto del señor Bartra Vásquez) y de septiembre y octubre de 1992 (respecto de los otros cuatro pensionistas); b) de noviembre de 1992 a febrero de 2002, y c) la que va de marzo de 2002 a la actualidad. (...)

A la luz de lo anteriormente expuesto, este Tribunal considera que la primera de las fases no merece consideración alguna, puesto que en este período se reintegraron los montos que a los pensionistas les correspondía recibir, de acuerdo con las sentencias de los tribunales internos, por concepto de pensión nivelada.

La segunda etapa es la que amerita especial atención, ya que fue a partir de noviembre de 1992 que la SBS le atribuía la responsabilidad del pago al MEF y viceversa. Además, el Estado dice que, en virtud de la aplicación del artículo 5 del Decreto-Ley N° 25792, el cual encargó al MEF la “recaudación de las aportaciones y la atención de las pensiones, remuneraciones o similares que correspondería pagar a la Superintendencia de Banca y Seguros a sus pensionistas, jubilados y cesantes comprendidos en el régimen del Decreto Ley No. 20530”, los cinco pensionistas debieron demandar no solo a la SBS sino también al MEF, y que en consecuencia no se incumplieron las sentencias puesto que la parte demandada, es decir, la SBS, las cumplió en lo que le correspondía.

A raíz de lo anteriormente expuesto, es importante indicar que, en la vía de ejecución de sentencia de amparo, el 19 Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, mediante resolución de 3 de noviembre de 1994, ordenó, respecto del señor Carlos Torres Benvenuto, que la SBS “expidiera la Resolución ó Resoluciones Administrativas a que hubiere lugar tendiente a restituir el derecho que le asistía al demandante en percibir las remuneraciones y reintegros conforme a la Ejecutoria Suprema [...] y que el [MEF] a través de su Oficina General de Administración cumpliera con efectivizar los pagos requeridos”. Asimismo, en dicha resolución el Juzgado señaló que no había habido buena fe, debido a que “ambas entidades obligadas en forma simultánea y recíproca se atribuían mutuamente la responsabilidad de cumplir con el fallo” sin aportar “solución alguna al cumplimiento del mismo”.(...)

(...) La Corte considera que en esta etapa se dio un claro incumplimiento de las precitadas sentencias emitidas por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia el 2 de mayo, 28 de junio, 1 y 19 de septiembre y 10 de octubre, todas de 1994, a favor de los cinco pensionistas. Dado que ya median sentencias emitidas en desarrollo de acciones de garantía, que dan amparo al status quo, el Estado no puede apartarse de dichas decisiones, so pena de incurrir en violaciones al derecho a la propiedad y a la protección judicial, (...).

[Respecto a la tercera etapa,] (...) esta (...) no merece mayor análisis por parte del Tribunal, ya que en ésta se cumplió con las sentencias emitidas a favor de los cinco pensionistas.

De todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal considera que el Estado violó el artículo 25 de la Convención Americana, en perjuicio de los señores Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra, y Reymert Bartra Vásquez, al no ejecutar las sentencias emitidas por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del Perú sino después de casi ocho años de dictadas éstas.

II. Puntos resolutivos

El Estado violó el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra, y Reymert Bartra Vásquez.

El Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra, y Reymert Bartra Vásquez.

El Estado incumplió las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conexión con las violaciones de los derechos sustantivos señaladas en los puntos resolutivos anteriores.