

10 de septiembre de 2023

REF.: Caso N° 13.257
Eduardo Nicolás Cuadra Bravo
Perú

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de someter a la jurisdicción de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos el Caso N° 13.257 – Eduardo Nicolás Cuadra Bravo de la República del Perú (en adelante “el Estado de Perú”, “Estado peruano” o “Perú”). El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado peruano por el incumplimiento de sentencias judiciales que reconocieron el derecho de Eduardo Nicolás Cuadra Bravo a recibir una pensión de conformidad con el régimen pensionario del Decreto Ley No. 20530, así como la falta de adopción de medidas para su ejecución.

El 1 de junio de 1970 el señor Cuadra ingresó a trabajar al Banco de la Nación, y prestó servicios contratado bajo el régimen laboral de la ley No. 11377. El 31 de diciembre de 1971 se rescindió su contrato por cambio de régimen laboral, siendo transferido al régimen de la Ley 4916 del Banco.

El 22 de octubre de 1991, el Banco incorporó al señor Cuadra al régimen de pensiones del Decreto Ley 20530 mediante resolución administrativa No. 1456-91-EF/92.5150, reconociéndole 20 años, 5 meses y 28 días de servicios prestados al Estado hasta el 29 de noviembre de 1990. El 30 de diciembre de 1992, mediante resolución administrativa No. 978-92-EF/92.5100, el Banco declaró nula de pleno derecho la resolución de fecha 22 de octubre de 1991 al considerar que el señor Cuadra no cumplía con los requisitos para ser incorporado al régimen previsional del Decreto Ley 20530, fundado en su artículo 14, en concordancia con el Decreto Legislativo No. 763, restituido por el Decreto Ley No. 25456.

El 1 de octubre de 1993, el señor Cuadra presentó recurso de reconsideración contra la resolución administrativa No. 978 y el 30 de junio de 1994 renunció al Banco de la Nación. A esa fecha se desempeñaba bajo la categoría de Sub-gerente. Ante la falta de respuesta sobre el recurso de reconsideración, el 27 de julio de 1994, el señor Cuadra interpuso una acción de amparo por silencio administrativo negativo. El 30 de diciembre de 1994 el 17º Juzgado Especializado en lo Civil de Lima declaró fundada la demanda indicando que la validez de las resoluciones administrativas “no pueden ser declaradas por la propia autoridad que la expidió ni mucho menos por funcionarios de menor jerarquía por constituir este un acto arbitrario e inmotivado y violatorio de los derechos constitucionales” y ordenó al Banco otorgar pensión de cesantía con los intereses legales. El 3 de octubre de 1995, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima revocó la sentencia, lo cual fue confirmado el 4 de septiembre de 1997 por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia.

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

Luego de diversas impugnaciones que incluyeron recursos extraordinarios, demandas de nulidad y apelaciones, así como solicitudes al Defensor del Pueblo y una comunicación al Presidente del Tribunal Constitucional, el 24 de julio de 2003 la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Lima declaró fundado un segundo recurso de amparo ejercido por el señor Cuadra y ordenó al Banco de la Nación expedir una resolución incorporando al señor Cuadra al régimen del Decreto Ley No. 20530, abonando las sumas devengadas.

El 26 de septiembre de 2003, el señor Cuadra interpuso un recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional contra la sentencia previamente referida, sobre el extremo que reducía el pago en cuando a las pensiones devengadas antes del plazo de 3 años contabilizados desde la interposición de la demanda. Sin embargo, debido a su estado de salud y la necesidad de pronta ejecución de fallo, el 10 de diciembre de 2003, desistió de dicho recurso.

Pese a lo anterior, durante los años siguientes persistió la controversia sobre la manera en que debía darse cumplimiento a la ejecución de la sentencia del 24 de julio de 2003, en el sentido de determinar los conceptos que le corresponderían, lo que ha implicado que incluso en una ocasión, el Banco de la Nación emitiera una resolución que establecía montos que el señor Cuadra debía reembolsar por pagos improcedentes.

En su Informe de Admisibilidad y Fondo No. 75/21, la Comisión analizó los siguientes aspectos: (i) el derecho a la tutela judicial efectiva en materia de ejecución de sentencias; (ii) la garantía de plazo razonable; (iii) el derecho a la seguridad social y a la integridad personal; y (iv) el derecho a la propiedad.

En primer lugar, la CIDH reiteró que el incumplimiento de sentencias por parte del Estado peruano en contra de entidades estatales hace parte de un contexto general, refiriéndose en particular a los pronunciamientos de la Corte Interamericana en casos peruanos referidos a la nivelación de las pensiones de ex-trabajadores públicos conforme al Decreto Ley 20530 en la década de 1990. Asimismo, la Comisión consideró que el caso del señor Cuadra es un ejemplo más de esta problemática estructural agravada por una práctica conforme a la cual las autoridades judiciales a cargo de la ejecución de dichas sentencias no implementan mecanismos coercitivos para asegurar el cumplimiento y, con ello, la materialización del derecho a la tutela judicial efectiva. La Comisión destacó 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.

Asimismo, la Comisión señaló que las autoridades tenían el deber de cumplir con el pago de la pensión ordenado judicialmente, de manera inmediata, y con especial diligencia y celeridad, al tratarse de un derecho de carácter alimentario y sustitutivo del salario. La Comisión observó que entre 1994 y 2003 se rechazaron de manera persistente las acciones interpuestas por el señor Cuadra en las diversas instancias, y que desde julio de 2003, una vez que fuera reconocido su derecho pensional, y en el marco de diversas resoluciones con diferentes posturas sobre cómo debía componerse su pensión, el Banco dilató la expedición de resoluciones administrativas ordenadas por las autoridades judiciales. La Comisión también observó que los tribunales internos difirieron de manera sustancial el asunto de como debe componerse la pensión del señor Cuadra, lo cual ha implicado en sí mismo un obstáculo para obtener el cumplimiento efectivo y oportuno de la sentencia. En este sentido, la Comisión determinó que el Estado es responsable por la violación del derecho a la tutela judicial efectiva en la ejecución de sentencias.

En relación con el plazo, la Comisión observó que pasaron diecisiete años sin que se ejecutara la sentencia de julio de 2003. Asimismo, que el procedimiento impulsado por el señor Cuadra inició en octubre de 1993 con el recurso de reconsideración ejercido ante el Banco de la Nación frente a la resolución que le excluía del régimen del Decreto Ley 20530, cuestión que judicializó desde julio de 1994, por lo cual, a la fecha de adopción del informe, transcurrieron veintiséis años sin que se encontrara concluido el proceso. Debido a esto, la Comisión determinó que el Estado es responsable por la violación del derecho a un plazo razonable.

Respecto al derecho a la seguridad social, la Comisión observó que a pesar de los diversos procesos seguidos a nivel interno, y a pesar de que el 24 de julio de 2003 la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Lima

declaró fundado el segundo recurso de amparo, ordenando al Banco expedir una resolución incorporando al señor Cuadra al régimen del Decreto Ley No. 20530, el derecho del señor Cuadra no se había visto totalmente materializado, dado que aun existía controversia sobre la manera en que debía darse cumplimiento a la ejecución de la sentencia en el sentido de determinar los conceptos que le correspondían. La Comisión también notó que el señor Cuadra tenía 75 años al momento de la adopción del Informe de Admisibilidad y Fondo, por lo que la pensión constituía su principal fuente de recursos económicos para solventar sus necesidades primarias y elementales. En tal sentido, la Comisión señaló que la afectación del derecho a la seguridad social implica angustia, inseguridad e incertidumbre en cuanto al futuro de una persona mayor por la posible falta de recursos económicos para su subsistencia, ya que la privación de un ingreso lleva intrínsecamente la afectación en el avance y desarrollo de su calidad de vida y de su integridad personal. En este sentido, la Comisión determinó que el Estado es responsable por la violación del derecho a la seguridad social y a la integridad personal en conexión con la protección judicial.

Por último, con respecto al derecho a la propiedad, la Comisión destacó que el señor Cuadra, al igual que las víctimas en los casos contra el Estado peruano *Cinco Pensionistas, Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría")* y *Muelle Flores*: i) accedió de manera legal al régimen pensionario del Decreto Ley 20530 lo cual fue declarado judicialmente; ii) fue privado de continuar con los beneficios de dicho régimen; iii) presentó recursos judiciales a efectos de solicitar su reincorporación; iv) contó con sentencias judiciales en firme favorables a su pretensión; y v) a la fecha no se ha cumplido con la ejecución cabal de dicho fallo, en vista de los debates que han existido en el ámbito interno respecto de su contenido integral. Por lo tanto, estimó que todos estos elementos han generado un impacto en el patrimonio del señor Cuadra, quien no ha gozado integralmente de su derecho a la propiedad privada sobre los efectos patrimoniales de su pensión, legalmente reconocida, entendiendo aquéllos como los montos dejados de percibir o percibidos irregularmente. Aunado a lo anterior, dado que persistía la controversia sobre los conceptos remunerativos que formarían parte del haber pensional del señor Cuadra, la Comisión concluyó que la afectación de su patrimonio continuaba, lo cual ha conllevado a una situación de incertidumbre sobre el monto definitivo de la pensión a la que finalmente el señor Cuadra tiene derecho.

Con base en dichas consideraciones, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado de Perú es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, a la seguridad social, a la integridad personal y a la propiedad privada, reconocidos en los artículos 8.1, 25.1, 25.2.c), 26, 5, y 21 de la Convención Americana, respectivamente, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Cuadra.

El Estado de Perú depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 28 de julio de 1978 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana el 21 de enero de 1981.

La Comisión ha designado al Comisionado Stuardo Ralón y a la Secretaria Ejecutiva Tania Reneaum Panszi como sus delegado y delegada. Asimismo, ha designado a Jorge Meza Flores, Secretario Ejecutivo Adjunto, y a Carla Leiva, especialista de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, quienes actuarán como asesor y asesora legales.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión adjunta copia del Informe de Admisibilidad y Fondo No. 75/21 elaborado en observancia del artículo 50 de la Convención, así como copia de la totalidad del expediente ante la Comisión Interamericana (Apéndice I) y los anexos utilizados en la elaboración del Informe de Fondo No. 75/21 (Anexos).

Dicho Informe de Admisibilidad y Fondo fue notificado al Estado el 10 de septiembre de 2021, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Tras el otorgamiento por parte de la CIDH de siete prórrogas, si bien la Comisión tomó nota de las gestiones realizadas que motivaron el otorgamiento de las anteriores prórrogas, observó que, no obstante el paso de dos años desde notificado el informe, no existían avances sustantivos en el cumplimiento de las recomendaciones. En

particular, la Comisión notó que, pese al paso del tiempo, no se han implementado integralmente las recomendaciones ni las partes han llegado a un acuerdo de cumplimiento. En consecuencia, ante la necesidad de obtención de justicia y reparación para la víctima y, teniendo en consideración la voluntad de los peticionarios, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

En ese sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que concluya y declare que el Estado de Perú es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, a la seguridad social, a la integridad personal y a la propiedad privada, reconocidos en los artículos 8.1, 25.1, 25.2.c), 26, 5, y 21 de la Convención Americana, respectivamente, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Cuadra.

En consecuencia, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que establezca las siguientes medidas de reparación:

1. Dar cumplimiento efectivo a la sentencia de 24 de julio de 2003. Esto implica la adopción inmediata por parte del Estado peruano de las medidas necesarias para el pago de la pensión al señor Cuadra en los términos en los cuales le fue reconocido judicialmente. Lo anterior incluye la definición en el menor plazo posible y de forma definitiva, del monto que debe integrar la pensión del señor Cuadra, y el reintegro de cualquier monto al cual tuviera derecho y hubiere dejado de percibir.
2. Reparar integralmente las violaciones declaradas en el presente informe, incluyendo una debida compensación que incluya el daño material e inmaterial causado.
3. Adoptar las medidas legislativas 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 facultados legalmente y apliquen en la práctica los mecanismos coercitivos necesarios para garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales.

Además de la necesidad de obtención de justicia y reparación por la falta de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Admisibilidad y Fondo, la Comisión considera que el caso presenta cuestiones de orden público interamericano. Específicamente, el caso pone de manifiesto el contexto de un problema de alcance estructural relativo al incumplimiento de sentencias judiciales, particularmente en lo relativo a derechos pensionarios, lo cual ha sido abordado por la Comisión y la Corte en otros casos y constituye una fuente de denegación de justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, este caso plantea a la Honorable Corte la oportunidad de referirse a dicho contexto y continuar profundizando los estándares sobre la tutela judicial efectiva y el derecho a la propiedad aplicables en materia de incumplimiento de sentencias judiciales relativas al derecho a la seguridad social.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión solicita el traslado del peritaje de Christian Courtis, rendido en el Caso *Muelle Flores vs. Perú*, el cual versó sobre la falta de cumplimiento de sentencias judiciales que reconocen derechos pensionarios como una forma de denegación de justicia en general y, específicamente, en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La Comisión pone en conocimiento de la Honorable Corte la siguiente información de quienes actúan como parte peticionaria en el trámite ante la CIDH conforme a la información más reciente:

Carolina Loayza Tamayo

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto

Anexo