

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



La garantía del derecho fundamental a la pensión en los regímenes previsionales de los Decretos Leyes 20530 y 19990: *Ejecución judicial oportuna, sencilla y eficaz*

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social que presenta:

Víctor Pierre Valdez Vásquez

Asesor:

Javier Paitán Martínez

Lima, 2024


INFORME DE SIMILITUD

Yo, Javier Paitán Martínez docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis "La garantía del derecho fundamental a la pensión en los regimenes previsionales de los Decretos Leyes 20530 y 19990: Ejecución judicial oportuna, sencilla y eficaz", del autor Victor Pierre Valdez Vásquez, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 26%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 17/06/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

17 de junio de 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Paitán Martínez, Javier	
DNI: 45829910	Firma 
ORCID: 0000-0003-1638-3969	



Dedicatoria

La dedico especialmente a mi madre, Luisa Vásquez, a mi padre Víctor Valdez, a mi hermano mayor Ronald Valdez y, como olvidar, a mis hermanos Leonardo y Felipe Valdez.

Asimismo, tengo que dedicarle dicho trabajo a mi compañera de vida, Jessica Ugaz, y a mi amada hija, Paula Vianka Victoria, quienes, con energía, paciencia y sabiduría, sostienen mis largas y permanentes ausencias.

Todos ellos forman mi contenido esencial, y son quienes me inspiran a ser mejor en el mundo académico y profesional.

Agradecimiento

Al profesor, Javier Paitán, quien con paciencia ha creído fielmente en la presente investigación, y con amabilidad ha generado que mi persona pueda encontrarse con el Derecho de la Seguridad Social en pensiones. Asimismo, agradezco al maestro César Gonzales Hunt, quien generó una reflexión de cambio de cómo acoger a la Seguridad Social en pensiones: derecho de mayor protección y trascendencia en nuestro sistema jurídico en favor de los seres humanos.

Ambos artífices de la presente investigación. Agradecimiento y reconocimiento profundo que llevaré siempre a lo largo de mi vida.

RESUMEN

La presente investigación asume el derecho a la pensión como fuente generadora de derechos y obligaciones, con la finalidad de poder garantizar la protección judicial y la justiciabilidad en favor de los pensionistas adscritos en los decretos leyes 19990 y 20530, tanto de las pensiones principales y sus derivados. No obstante, para concretar sus derechos pensionarios, deben acudir a sede judicial, donde existen excesivos retrasos por barreras normativas que frenan su goce efectivo y pleno. De esta forma, impide la ejecución de manera oportuna y eficaz, tornándose que las sentencias judiciales sean vistas como actos aislados de victoria frente a consecuencias naturales propias del ser humano (fallecimiento).

Por ello, el estudio de la ejecución de sentencias judiciales se ha efectuado desde la revisión de la finalidad del derecho a la pensión, para obtener una celeridad adecuada e idónea de materialización, con ello, elevar la calidad de vida de los pensionistas (vida digna). Además, se ha relacionado con los estándares jurisprudenciales fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Actualmente, las pensiones en nuestro país pasan por esferas impropias a los estándares jurisprudenciales fijados en sede convencional, porque la regulación es contraria al contenido esencial por la mutilación de dos parámetros: las pensiones deben ser oportunas y sin demoras, así como, disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social. No obstante, podrá ser reversible con la modificación normativa del Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley del Proceso Contencioso Administrativa y el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440. De este modo, se permitirá una nueva visión integral al cumplimiento de sentencias judiciales, para visibilizar y enfocar el problema de los pensionistas.

Finalmente, los procesos judiciales de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca permiten contrastar las barreras normativas que afectan el derecho a la pensión, como garantía propia de derecho alimentario y objetivo de no aplazar por tiempos irrazonables la etapa de ejecución, sin tener una solución de efectividad y justiciabilidad.

Palabras clave: Derecho a la pensión, garantía judicial, efectividad de resoluciones judiciales, ejecución oportuna, sencilla y eficaz, regímenes previsionales.

ABSTRACT

This research assumes the right to a pension as a source of rights and obligations, with the purpose of guaranteeing judicial protection and justiciability in favor of the pensioners of Decrees Law 19990 and 20530. However, to materialize their pension rights, they must go to court, and many times these are delayed by regulatory barriers that hinder their effective and full enjoyment, preventing their execution of the judicial sentences in a short term, becoming isolated acts of victory in the face of natural consequences of the human being (death).

Therefore, the study of the execution of judicial rulings has been worked from the verification of the purpose of the right to the pension, rights and principles that frame our **legal system and conventional rights**, to obtain an adequate and suitable celerity for its materialization, thus, raising the quality of life of pensioners (dignified life). Additionally, it has been linked to jurisprudential standards set by the Inter-American Court of Human Rights.

Currently, pensions in our country fall short of jurisprudential standards set in conventional settings due to regulations contrary to essential content, by mutilating two parameters: **Pensions must be timely and without delays and to have effective mechanisms must be available for claiming violations of the right to social security**. However, this could be reversible with normative modifications in the New Constitutional Procedural Code, Administrative Litigation Process Law, and Article 73 of Legislative Decree 1440.

Finally, judicial processes from the Superior Court of Justice of Cajamarca allow for contrasting that the normative barriers affecting the right to the pension, as a guarantee of a alimentary right and with the objective of no delaying the execution stage unreasonably without an effective and just solution.

Key words: Right to a pension, judicial guarantee, judicial decisions effectiveness, timely, simple and effective enforcement, pension systems.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Resumen	1
Índice de contenido	3
Índice de tablas	5
Introducción	6
CAPÍTULO I: EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PENSIÓN: PROTECCIÓN Y EXIGIBILIDAD EN SEDE JUDICIAL	
1. El Derecho Fundamental a la Pensión	9
1.1. Definición, alcances y contenido	11
- Derecho Internacional de los Derechos Humanos	12
- Derecho Constitucional	15
- Jurisprudencial	17
1.2. Finalidad propia y especial del derecho a la pensión	20
2. Sistemas Previsionales Contributivos Estatales	22
2.1. El régimen de pensiones del Estado regulado por el Decreto Ley 20530	22
2.2. Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley 19990	25
3. Vías procesales para la protección y exigibilidad del Derecho a la Pensión en los Decretos Leyes 19990 y 20530	27
3.1. Proceso contencioso administrativo	28
3.2. Proceso constitucional de amparo	33
4. La sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestal: principios indesligables en el desarrollo y exigibilidad del derecho a la pensión	37
CAPÍTULO II: LA EJECUCIÓN JUDICIAL EN EL PROCESO DE AMPARO Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: ¿EXISTE ADECUADA PROTECCIÓN PARA EL EFECTIVO RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PENSIÓN?	
1. El Derecho a la Tutela Procesal Efectiva del pensionista	42
1.1. ¿Las vías procesales asimilan algún nivel de protección del derecho a la pensión?	48

1.2.	El derecho a obtener un acceso efectivo y pleno en pensiones	54
1.3.	Procedimiento y exigibilidad de deudas: Atención prioritaria en pensiones	56
2.	Relación del Derecho a la Pensión y Tutela Procesal Efectiva con otros principios y derechos para una ejecución judicial oportuna, sencilla y eficaz	61
2.1.	El derecho a la protección judicial	62
2.2.	El derecho al plazo razonable en pensiones	64
2.3.	El principio de Cosa Juzgada	66
2.4.	El principio de justiciabilidad de los derechos sociales	69
3.	La jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Una endeble propuesta de solución a la problemática	72
4.	El impacto individual por incumplimientos estatales para el reconocimiento efectivo del derecho a la pensión	77
CAPÍTULO III: HACÍA UNA EJECUCIÓN JUDICIAL OPORTUNA, SENCILLA Y EFICAZ PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PENSIÓN		
1.	Garantía judicial del derecho fundamental a la pensión en el proceso de amparo y contencioso administrativo	84
1.1.	Propuesta de modificación parcial del artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional	87
1.2.	Propuesta de modificación integral del artículo 46 del TUO de la Ley 27584	90
2.	Construcción normativa para garantizar el derecho fundamental a la pensión: Presupuesto oportuno para el cumplimiento de sentencias judiciales	98
2.1.	Propuesta de modificación del artículo 73 del Decreto Legislativo 1440	98
Conclusiones		108
Recomendaciones		112
Bibliografía		116
Anexo		122

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	: Estructura para el cumplimiento de sentencias judiciales	35
Tabla 2	: Procedimiento de ejecución en el nuevo código procesal constitucional: <u>Artículo 26 y 27 del nuevo código procesal constitucional</u>	36
Tabla 3	: Regulación normativa para el cumplimiento de deudas	56 y 57
Tabla 4	: Contenidos del Derecho a la Pensión	73
Tabla 5	: Contenido esencial del derecho a la pensión fijada en la <u>jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos</u>	75
Tabla 6	: Procesos judiciales tramitados en la Corte Superior de Justicia <u>de Cajamarca</u>	80
Tabla 7	: Tiempo de espera en la etapa de ejecución: <u>materialización tardía</u>	81 y 82
Tabla 8	: Criterios legales para el ‘cumplimiento’ de sentencias <u>judiciales</u>	93 y 94
Tabla 9	: Criterios de priorización para el efectivo cumplimiento de <u>sentencias judiciales con obligaciones de dar</u>	96

INTRODUCCIÓN

La seguridad social, como derecho social y humano, se asienta fundamentalmente sobre la base de dos derechos: pensiones y salud. De ello se infiere que su ámbito de protección y configuración sea plural y diverso, porque “tiene como principal sustento la dignidad humana, la cual se erige como legitimadora y limitadora del poder público” (Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Perú, 2005), tomando por finalidad la de apaciguar las necesidades y contingencias inherentes del ser humano, al brindar tutela de auxilio integral y eficaz en el resguardo de las contingencias naturales, accidentales o sociales que pueda adquirir el ser humano en su ciclo de vida.

La Constitución Política de 1993, en su artículo 10, consagra al derecho de seguridad social como fundamental, tomando como concepto ser un medio de protección social en favor de la persona humana. Así, disgrega su finalidad en una doble vertiente: protección y elevación – o mantenimiento– de la calidad de vida de los pensionistas no sólo como un resguardo material, sino, también, con una vis expansiva para el goce efectivo. En tal sentido, es capaz de traducirse en un pilar base de todo Estado y sistema jurídico para la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades, permitiendo incorporar a todos (sin discriminación) bajo su manto protector: contribuyentes obligatorios, facultativos o los no aportantes.

Por su parte, el artículo 11 nos permite conocer la forma de administración de la seguridad social y del derecho a la pensión, ya sea por entidades públicas, privadas o mixtas; no obstante, en cualquier escenario de administración previsional, es el Estado quien posee la competencia de regulación y fiscalización.

En nuestra realidad jurídica, el derecho a la pensión es administrado en dos sistemas: Sistema Público de Pensiones (decreto ley 20530, decreto ley 19990 y otros) y Sistema Privado de Pensiones (AFP); donde su reconocimiento y desarrollo, casi siempre, se ha fijado por reglas jurisprudenciales. Ello, debido al sinnúmero de controversias suscitadas al interior de los sistemas, con mucha más notoriedad, en el segundo sistema previsional.

Entonces, para la declaración del reconocimiento efectivo del derecho a la pensión en favor de los titulares (cesantía) o beneficiarios (viudez, orfandad y descendientes), estos tendrían que acudir a la vía judicial para garantizar su protección y cumplimiento íntegro, no sólo del pago mensual, sino, de los devengados e intereses legales no obtenidos en el tiempo. Pues, la sola obtención de una sentencia judicial favorable no será suficiente para la concretización de un derecho; este tiene que materializarse de forma eficaz en el plano real para incorporar un cumplimiento efectivo del derecho material, para que no pueda ser adoptado como un acto aislado de victoria.

Por ello, en la presente investigación se estudiará la garantía judicial del derecho fundamental a la pensión regulado por los regímenes previsionales del decreto ley 20530 y 19990, en su etapa de ejecución. Esto es, el proceso de amparo y el proceso contencioso-administrativo, con el objetivo de corroborar la existencia o no de su finalidad como derecho humano y su eficacia en torno a la concretización, satisfacción y goce pleno del derecho a la pensión.

Por tal motivo, adquiere relevancia en nuestro estudio el derecho fundamental de la Tutela Procesal Efectiva, en su manifestación del derecho de acción y efectividad de resoluciones judiciales. De la misma forma, los derechos de protección judicial y plazo razonable y de los principios de cosa juzgada y justiciabilidad de los derechos sociales, este último, como fuente de obtención de justicia en un ámbito especial. Todo ello, como componentes jurídicos para lograr eficacia en el reconocimiento de los pensionistas que obtuvieron decisiones favorables que por años vienen luchando por el cobro de derechos económicos.

En esta misma línea, estudiaremos la relación entre el reconocimiento efectivo del derecho a la pensión y los estándares jurisprudenciales fijados en el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con la finalidad de asumir si las normas del derecho interno se encuentran ligadas o se asientan en reglas distintas.

De forma más específica, veremos que, en el proceso constitucional de amparo o contencioso-administrativo¹, la etapa de ejecución de resoluciones judiciales con pretensiones de derecho pensionario es bastante endeble en cuanto al procedimiento regulado. Esto se debe a la falta de identificación propia y concreta para su exigibilidad cuando el obligado es el Estado, así como la utilización de motivos que surgen de las normas que regulan el presupuesto público.

Así, en el trámite de la exigibilidad judicial se aplica una variedad de normas jurídicas de forma conjunta o de manera distorsionada², que impiden alcanzar una oportuna, sencilla y eficaz ejecución de lo decidido, conduciéndonos a tener soluciones inestables e inseguras en la satisfacción integral y personal del derecho a la pensión.

Por lo que, en el presente estudio propondremos que el cumplimiento de las decisiones judiciales en el proceso de amparo y contencioso-administrativo deben tener en

¹ En estos procesos se tramitan pretensiones de cesantía y las derivadas de la pensión por alguna contingencia.

² Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Código Procesal Constitucional, Código Procesal Civil.

consideración plazos cortos y razonables donde se permita coadyuvar a la exigibilidad de derechos sustantivos sin afectar la estabilidad y sostenibilidad financiera estatal, bajo el esquema de un procedimiento legal con plazos improrrogables e impostergables, con la finalidad de que la ejecución judicial en sede pensionaria contenga disposiciones legales claras y expresas para lograr una ejecución con satisfacción judicial oportuna, sencilla y eficaz del derecho a la pensión.

Es decir, propulsar la etapa de ejecución judicial para otorgarle una funcionalidad eficiente y eficaz en torno al derecho humano y estar alineados a los estándares jurisprudenciales fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto es, que la ejecución judicial debe ser “perfecta, completa, integral y sin demora” (Caso Femapor vs. Perú, 2022) por ser el derecho a la pensión de “corte alimentario y por la naturaleza de protección frente a personas adultas mayores” (Caso Muelle Flores vs. Perú, 2019) y la propia jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional Peruano (caso Puluche Cárdenas vs. ONP).

Finalmente, traeremos decisiones judiciales emitidas en procesos constitucionales y contencioso-administrativos en la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, con la finalidad de poder asentar el trabajo de investigación. Con ello, podemos apreciar un panorama integral al problema, respecto a los plazos prolongados para el cumplimiento estatal y cómo afecta la regulación normativa, específicamente, lo prescrito en el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440, frente a derechos sociales que tiene por finalidad proteger o resguardar la dignidad de la persona.

CAPÍTULO I

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PENSIÓN: PROTECCIÓN Y EXIGIBILIDAD EN SEDE JUDICIAL

1. El Derecho Fundamental a la Pensión

El derecho a la seguridad social es un derecho macro, porque contiene dos derechos fundamentales: salud³ y pensiones. Estos derechos forman parte de su contenido y desarrollo propio, para la protección integral y efectiva de sus beneficiarios.

El derecho a la pensión parte de la concepción del derecho a la seguridad social con el “propósito extender la protección a todos los ciudadanos que se encuentran en situación de necesidad, sea cual sea la causa que lo origine, mediante una cobertura universal y progresiva a través de salud y pensiones” (González Hunt, César y Paitán Martínez, Javier, 2017, págs. 28-29). Pero, no solo otorgar protección en favor de las personas, sino también dotarles de dignidad y calidad de vida, tal como lo prescribe el artículo 10 de nuestra Constitución Política de 1993.

Así, el derecho a la seguridad social y pensión son derechos fundamentales propiamente, porque se encuentran recogidos en normas e instrumentos internacionales y nacionales que vinculan a nuestro país, tal como se detalla:

- El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en su artículo 9, regula al derecho a la seguridad social.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales regula, en sus artículos 9 y 10, el derecho a la seguridad social y el derecho a la pensión.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 22, regula el derecho a la seguridad social.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre regula, en su artículo XVI, el derecho de la seguridad social.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, que en su inciso b y h del artículo 45 regula al derecho a la seguridad social y el derecho a la pensión. Asimismo, el desarrollo de políticas para el desarrollo del derecho a la pensión, para la protección de las personas.

³ En lo que respecta al derecho de salud, no podremos desarrollarlo por la delimitación de la investigación, solo procederemos a desarrollar el derecho a la pensión en su fase de exigibilidad y materialización: etapa de ejecución judicial de resoluciones.

- El Convenio de la OIT 102, desarrolla el derecho a la Seguridad Social y el Derecho a la Pensión.
- El Convenio de la OIT 128 desarrolla el Derecho a la Pensión; sin embargo, no ha sido ratificado por el Perú.
- La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores regula el derecho a la seguridad social y pensión en su artículo 17.
- Constitución Política del Perú (1993), que en sus artículos 10, 11, 12 y segunda disposición final y transitoria, desarrolla el derecho de la seguridad social y derecho a la pensión.

Si bien la Convención Americana de Derechos Humanos no cuenta con regulación expresa del Derecho a la Seguridad Social y en específico del derecho a la pensión; sin embargo, no implica que no exista de forma implícita entre otros derechos regulados de manera explícita, ya que, siguiendo la jurisprudencia convencional en el caso Cinco Pensionistas vs. Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que, “el derecho a la pensión tiene una relación directa con el derecho a la propiedad, porque se trata de un derecho adquirido, porque forma parte del patrimonio de las personas” (2003). Esto es, incorpora a la pensión desde la regulación de otros derechos humanos sin implicar algún menoscabo. De la misma forma, asume la visión regulatoria desde la aprobación del Protocolo de San Salvador por el Perú en 1998.

En este mismo sentido, para dotarle de solidez a lo argumentado, debemos traer a colación el inciso B del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prescribe: *“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de (...) B. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.*

Por lo que, no existe posibilidad de restringir un derecho fundamental que no encuentra regulación expresa en la Convención Americana de Derechos Humanos, si el mismo (pensión), es de relación múltiple con otros derechos humanos que son base del sistema interamericano; asumiendo consigo, que los “tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales” (Caso Ancejub-Sunat vs. Perú, 2019). A su vez, se asume un respaldo mayor, porque en su regulación prescribe *“o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”*, esto es, que en caso no tener una regulación expresa del derecho humano, pero si lo tuviera otra norma, se podrá invocar y otorgar protección como derecho humano. Tal como se ha visto en el listado de normas con anterioridad, se encuentra

claramente delimitado que la seguridad social y el derecho a la pensión forman parte de la protección convencional⁴.

Asimismo, el profesor Eddie Cajaleón considera que, “los derechos sociales han generado una garantía desde la protección indirecta por conexión o efecto rebote de los derechos civiles, esto mediante nuevos contenidos o elementos esenciales. Un claro ejemplo es el derecho a la propiedad que se asimila a otros derechos de corte social” (2022).

Por otro lado, se genera el debate sobre si debemos considerarlo como fundamental o humano al derecho de seguridad social, específicamente al derecho de pensión.

En tal caso, el derecho a la pensión no sólo puede ser considerado como derecho fundamental, sino que trasciende como un derecho humano, propio e innato de los seres humanos; donde su ámbito de protección y eficacia jurídica se asienta en la frase notable de sir William Beveridge, que el derecho a la seguridad social en pensiones tiene por finalidad proteger contingencias desde *‘la cuna hasta la tumba’*.

Al respecto, el profesor Castillo Córdova indica “[que] los derechos sociales [entre ellos el derecho a la pensión] no pueden ser considerados inferiores a los derechos y libertades personales, porque son necesarios para la existencia y desarrollo digno del hombre en la sociedad” (2020, pág. 42).

Por su parte, el Tribunal Constitucional Peruano lo considera como derecho humano, porque en su naturaleza y contenido “asume principios como la universalidad, imprescriptibilidad, irrenunciabilidad, inalienabilidad, inviolabilidad, eficacia, trascendencia, interdependencia y complementariedad, igualdad, progresividad e irreversibilidad y corresponsabilidad, que también son parte de cualquier otro derecho humano reconocido” (2005). En el mismo entendido, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, nos otorga una respuesta desde una visión social, porque “permite combatir la discriminación y es un instrumento esencial para reducir la pobreza y promover la inclusión social” (2007).

Por lo tanto, su utilización no solo implica una protección individual de las personas, sino que trasciende en beneficios de los estados para la reducción de brechas sociales entre las clases sociales, tomando como referencia el derecho a la igualdad y libertad, para destinar su eficacia sin discriminación.

1.1. Definición, alcances y contenido

⁴ Podemos sumar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto la controversia en su jurisprudencia: Caso Cinco Pensionistas vs. Perú, Acevedo Buendía vs. Perú y Caso Aguada Alfaro vs. Perú.

Para definir al derecho de pensión debemos partir desde distintas ópticas o niveles: i) El Derecho Internacional de los Derechos Humanos; ii) El Derecho Constitucional, y; iii) El ámbito jurisprudencial del Tribunal Constitucional Peruano. Asimismo, en estos niveles podremos verificar sus alcances y contenido del derecho a la pensión.

- **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

Bertranou y Pérez, refiriéndose al derecho de la seguridad social y su relación con las normas internacionales, “forman parte del cuerpo normativo general y como tal, su conocimiento y eventual adopción pueden mejorar no sólo la situación de los derechos sociales sino también las condiciones de competitividad de un país en la economía global (2006).

En este sentido, los derechos sociales (sobre todo el derecho de pensión) tienen una relación directa con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, porque parte de una concepción plena de reconocimiento universal y progresivo de protección social sin discriminación en favor de los ciudadanos, tomando consigo principios propios de la categoría de derechos humanos.

A nivel interamericano se ha construido una sólida base normativa y jurisprudencial sobre el desarrollo correcto del derecho a la pensión, para ello ha desarrollado estándares convencionales sobre la actuación o comportamiento de dicho derecho, por medio de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el Sistema Europeo de Derechos Humanos, según Valentín Bou, este derecho se asienta desde los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (ente máximo para tomar decisiones con relevancia jurídica) donde su desarrollo es visto “desde la óptica del derecho de propiedad, tomando en consideración que las personas deben construir un fondo, mediante las contribuciones u aportaciones, generándose con ellos derechos de propiedad de manera individual” (2018).

Siguiendo estas dos instituciones máximas de protección de los derechos humanos, llegamos a la conclusión de que el derecho a la seguridad pensionaria es de tipo universal, porque su desarrollo no sólo se encuentra en un determinado país o estado, sino que se impregna en todo el globo terráqueo como fórmula de sostenimiento y protección social para el beneficio de los individuos que asuman algún tipo de contingencia. Pero para su protección de justiciabilidad parten de dos mecanismos que permiten el control e interpretación de convenios para dotarle de eficacia a los derechos sustantivos.

Para el sistema europeo de derechos humanos, tenemos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que tiene como norma fundamental el Convenio Europeo de Derechos Humanos,

vigente desde noviembre de 1950, y en el sistema interamericano de derechos humanos, tenemos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que posee como norma fundamental la Convención Americana de Derechos Humanos, vigente desde julio de 1978.

Estos mecanismos de control e interpretación de última instancia vienen jugando un rol protagónico y fundamental para el desarrollo de los derechos sociales, entre ellos el derecho a la pensión, porque asientan las bases o teorías propias que deben ser veneradas y aplicadas en los países que son parte. En otras palabras, los mecanismos de control e interpretación fijan estándares de obligatorio cumplimiento para la resolución de conflictos y poder extender la eficacia de exigibilidad y materialización de los derechos humanos sustantivos, guiando las futuras controversias judiciales o emisión de normas jurídicas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Baena Ricardo vs. Panamá, estableció “los estados deben cuidar que la emisión de sus normas en el derecho interno en materia laboral y previsional respete los parámetros esbozados en el derecho internacional de los derechos humanos, y no deben permitir que sea contraria a los derechos y libertades consagrados en un tratado internacional del cual son parte, ya que se cuenta con límite infranqueable, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos” (2001).

En este sentido, el profesor Miguel Canessa, refiere “el sistema interamericano de derechos humanos – por medio de su jurisprudencia- no se encuentra ajeno a ese proceso. Para ello, ha desarrollado su jurisprudencia en materia de Derechos Humanos Laborales, en los que se pronuncia sobre la ejecución extrajudicial o la desaparición forzada de sindicalistas, la libertad sindical, las pensiones de jubilación, los despidos o las destituciones, entre otros (2015).

Siendo así, la protección de los derechos sociales (donde se incluye el derecho a la pensión) permiten, no solo, la protección de carácter individual, sino que sus efectos se propagan a la emisión de normas jurídicas para la defensa y satisfacción de los individuos, asequibles a la concretización efectiva de los derechos sustantivos.

Por ello, el derecho a la pensión en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos obtuvo sendos pronunciamientos que han permitido un desarrollo integral, para la satisfacción, exigibilidad y justiciabilidad: Cinco Pensionistas, Alfaro Aguado, Idrovo Mejía, Muelle Flores, Lagos del Campos y otros.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), refiriéndose a la conceptualización del derecho a la pensión, “busca proteger al individuo de situaciones que se presentarán a determinada edad en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a

su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos” (Caso Muelle Flores vs. Perú, 2019), siendo factible su satisfacción para garantizar “condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso del ser humano” (Caso Muelle Flores vs. Perú, 2019).

En este entendido, la concepción que utiliza la Corte Interamericana de Derechos Humanos para definir el derecho a la pensión es bastante amplia, porque toma en consideración ciertas contingencias sociales que merecen ser resaltadas.

En primer lugar, asume una protección respecto de las contingencias por edad, estado físico y sobre todo mental de las personas, asumiendo un ámbito bien marcado en la protección de imposibilidad o falta de capacidad motora o mental que pueda obtener la persona a lo largo de su vida, no solo ciñéndose en una determinada o específica contingencia social. En segundo lugar, su protección trasciende a la eficacia del derecho sustantivo, porque permite asegurar: vida, salud y economía de la persona, lo que constituye una protección tripartita o un trinomio que permite el desarrollo personal, garantizando: vida digna, responsable y con plena libertad.

Por otro lado, podemos traer a colación el Caso Acevedo Buendía vs. Perú, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos escapa de la concepción o naturaleza propia del derecho a la pensión, “para ocuparse desde una óptica de relación o concordancia con otros derechos convencionales, porque su relación con otros derechos es inminente y permite asegurar su eficacia y exigibilidad propia del derecho a la pensión; por ello, que en dicha oportunidad la corte lo relaciona con el derecho de propiedad” (2009) y la protección judicial, para dotarle de seguridad y justiciabilidad.

En el mismo sentido, en el Caso Ancejub-Sunat vs. Perú, 2019⁵, fijó el contenido esencial del derecho a la pensión, es decir, consolidó cinco parámetros o estándares a nivel convencional que deben ser considerados de manera obligatoria por los estados miembros (entre ellos el Perú): i) En el derecho a acceder a una pensión, previamente a haber cumplidos requisitos de edad y de los que disponga el derecho interno de manera razonable; ii) Garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración en el tiempo; iii) Accesibilidad para la obtención de la pensión; iv) Las pensiones deben ser oportunas y sin demoras, para garantizar una vida digna del beneficiado, y; v) Disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social (pensión).

⁵ Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Con todo lo señalado, podemos concluir que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos permite la protección y materialización del derecho a la pensión, incluso lo relaciona con otros derechos de tipo convencional para dotarle de mayor eficacia y exigibilidad. Incluso, asume un ámbito de protección mayor, cuando disgrega el contenido esencial del derecho a la pensión hasta en cinco parámetros o estándares; a pesar de dichos esfuerzos de interpretación convencional, en nuestro país la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es contraria a dicho pronunciamiento, afectando de sobremanera el propio derecho a la pensión y su reconocimiento efectivo, debido a que estos se encuentran directamente vinculados a la satisfacción oportuna, sencilla y eficaz.

- **Derecho Constitucional**

Para asumir el derecho de la pensión en el ámbito constitucional, debemos remitirnos a las constituciones políticas que tuvo nuestro país para verificar su incorporación en las cartas magnas y asumir el poco nivel de construcción jurídica.

El Perú, en su vida republicana, tuvo doce constituciones políticas⁶; no en todas podemos encontrar rezagos del derecho a la seguridad social y pensión; por ello, tocaremos algunas de las cartas magnas que regularon expresa o tácitamente derechos sociales o, concretamente, el derecho materia de estudio.

La Constitución Política de 1933 tiene “una mayor intervención del estado en la vida económica y la incorporación de derechos sociales en favor de las personas” (Bernaldes Ballesteros, 1978). Esta incorporación de derechos sociales tiene que ver de forma directa con el derecho al trabajo y los beneficios de tipo económico que puedan desprenderse de esta. Así, en el artículo 41 de dicha Carta Magna se regula de forma expresa el reparto de utilidades en el sector minero, y en el artículo 42 el derecho de la libertad de trabajo; por lo que, el derecho de la seguridad social y en específico del derecho a la pensión, no se reguló de manera expresa, pero sí incorporó derechos de corte social para el beneficio de los trabajadores asalariados.

Tuvieron que pasar 46 años desde la constitución de 1933, para que se pueda regular de manera expresa el derecho de la seguridad social y el derecho a la pensión; esto se concretó en la Constitución Política de 1979, tomando como base el desarrollo y avance de los derechos sociales en el mundo contemporáneo.

En la Constitución Política de 1979, el derecho de seguridad social (pensiones y salud) se regula en 9 artículos de 307, esto es, del artículo 12 al 20. En estos se consideraba: la

⁶ Constitución de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1979, 1993 (vigente).

cobertura de contingencia, prestaciones, financiamiento, órgano encargo de su administración, entre otros.

En dicha regulación constitucional (artículo 12) se estableció un carácter universal de la seguridad social, tomándose como referencia que debe ser aplicable sin discriminación alguna, asumiendo la posición del convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, que se encontraba en vigor desde el 23 de agosto de 1961.

Asimismo, el precepto refería que el derecho a la pensión será progresivo, como su financiamiento económico, mediante normas emitidas por el parlamento; considerándose un derecho de configuración legal, con la finalidad de fijar límites máximos y mínimos en su beneficio (edad, aportaciones o beneficiarios sin un sistema contributivo) y limitaciones económicas.

En su artículo 13, permite un desarrollo muy expreso del derecho a la pensión, debido a que enumera las contingencias que serán cubiertas en favor de los ciudadanos: i) enfermedad; ii) maternidad; iii) invalidez; iv) desempleo; v) accidente; vi) muerte; vii) viudez; viii) orfandad, y; ix) cualquier otra contingencia que pueda ser ampara por la Ley. Esta última contingencia habilita el desarrollo de la protección en favor de los ascendentes, tal como se puede mostrar en el régimen de pensiones del estado regulado por el Decreto Ley 20530 (artículo 36) y el sistema nacional de pensiones regulado por el Decreto Ley 19990 (artículo 58).

No obstante, dichas contingencias tienen una fuente de financiamiento muy peculiar, porque obligaba al estado, empleador y trabajador a construir los fondos previsionales. A ello, podemos sumar que la encargada de administrar dichos fondos será una institución autónoma y descentralizada, con personería de derecho público.

En 1980, mediante el Decreto Ley 23161, se creó al Instituto Peruano de Seguridad Social, con la finalidad de tener a su cargo la cobertura de contingencias de los asegurados y sus familiares. Sin embargo, con el paso del tiempo este fracasó y se creó un nuevo organismo: Oficina de Normalización Previsional.

Mediante la constitución de 1993 (vigente), se reconoció el derecho a la pensión en los artículos 10, 11, 12 y segunda disposición final y transitoria; sin embargo, varía rotundamente con relación a la constitución de 1979, porque, si bien se indica el derecho, más no la protección a las contingencias que puedan surgir, otorgándole al legislador la posibilidad de regularlas mediante normas infra constitucionales.

Si bien se regula de forma expresa el derecho social, a nuestro entender, no deja de lado lo que el profesor Rodríguez Azcúe establece, como las tres vertientes para el funcionamiento

y finalidad máxima del derecho a la pensión: “Cobertura, Suficiencia y Sustentabilidad” (2021); por lo que, el otorgamiento de facultades y competencias en favor del legislativo para su regulación no pierde el sentido propio o espíritu de la norma constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional establece que el desarrollo del derecho a la pensión debe ser realizado por el poder legislativo: “dentro del marco de sus competencias, [sea] el encargado de regular, conforme al conjunto de valores y principios que encierra la Constitución, los requisitos para el libre acceso a un régimen previsional y para la obtención del derecho a la pensión dentro del marco de la seguridad social” (2007).

Por tanto, el desarrollo del derecho social a la pensión se da para regular derechos de las personas que cumplan con ciertos requisitos: edad o contingencia, límites económicos y normativos, excepciones y cualquier otra que realizará el legislador ordinario, para un desarrollo integral y suficiente, capaz de satisfacer las necesidades de los individuos.

Finalmente, cabe establecer que su desarrollo e interpretación se ha dado por medio de las decisiones jurisprudenciales de los órganos de control, asumiendo incluso mandatos de obligatorio cumplimiento (precedentes vinculantes). En tal sentido, se desarrolla el siguiente aspecto desde el ámbito jurisprudencial.

- Jurisprudencial

Por otro lado, tenemos a la jurisprudencia como fuente primordial en el desarrollo e interpretación normativa que se ha dado a lo largo de la constitución de 1979 y 1993, porque muchas de las normas del legislativo o ejecutivo han sido cuestionadas vía procesos de inconstitucionalidad: Decreto Ley 20530, Ley 28389, Ley 28449, Decreto Ley 19990, entre otras.

El Tribunal Constitucional, refiriéndose a la seguridad social en pensiones, ha enfatizado que “es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad” (2002).

En este sentido, el derecho a la pensión, desde la óptica jurisprudencial, se asume su relación con otros derechos fundamentales, es decir, recoge los pronunciamientos emitidos en el ámbito convencional para gestionar una propia conceptualización, indicando “tiene como principal sustento la dignidad humana, la cual se erige como legitimadora y limitadora del poder público, sin embargo, asumen elementos propios que permiten configura[r] el mínimo existencial necesario para garantizar una vida no sólo plena en su faz formal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; en otras palabras, para garantizar una vida digna” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

En esta decisión del máximo intérprete constitucional peruano se recoge el contenido esencial, no esencial y adicional del derecho a la pensión, si bien, de forma restrictiva y limitada en relación con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos *Ancejub-Sunat vs. Perú* y en el caso *Muelle Flores vs. Perú*⁷, ello implica la transgresión a las decisiones del sistema interamericano.

Al restarle dos estándares convencionales adheridos al contenido esencial del derecho a la pensión, se permite que su eficacia sustantiva y procesal se encuentre restringida al mandato jurisprudencial del Tribunal Constitucional del Perú, pese a que el texto constitucional del artículo 55 ha regulado: *“los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*⁸.

Estas dos restricciones se plasman en los siguientes estándares jurisprudenciales convencionales: i) las prestaciones por pensión de jubilación deben ser garantizadas de manera oportuna y sin demoras, tomando en consideración la importancia de este criterio en personas mayores⁹, y; ii) se deberá disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social, con el fin de garantizar el acceso a la justicia

⁷ Se deja sentado que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen fecha posterior a la decisión del Tribunal Constitucional Peruano.

⁸ El Tribunal Constitucional Peruano, mediante el expediente 0025-2005-PI/TC, estableció: “El rango que detentan trae consigo que dichos tratados estén dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa, conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a este, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infra constitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infra constitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido. Los tratados sobre derechos humanos representan en tal sentido límites materiales de la propia potestad de reforma de la Constitución.

⁹ Dicho estándar encuentra respaldo jurídico en el artículo 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores: “Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social. Los Estados parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante”.

y la tutela judicial efectiva, lo cual abarca también la concretización material del derecho a través de la ejecución efectiva de decisiones favorables dictadas a nivel interno¹⁰.

Para el primer estándar jurisprudencial convencional, podemos advertir que tiene regulación en la Constitución Política de 1993, tal como se advierte de la regulación de la segunda disposición final y transitoria: *“Pago y reajuste de pensiones que administra el Estado El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que [e]ste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional” (agregado nuestro)*. Lo que nos hace pensar que la limitación o restricción no solo se plasma en la jurisprudencia convencional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino también desconoce los mandatos imperativos de la principal norma constitucional de nuestro Estado.

Sobre el segundo estándar jurisprudencial fijado en sede convencional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado explicando su importancia y el beneficio en favor de los derechos sociales para el reconocimiento y cumplimiento efectivo del derecho a la pensión. Estas explicaciones lo han generado, relacionándolo con el derecho de protección judicial y el principio de justiciabilidad, con la finalidad de dotarle seguridad y eficacia al derecho social:

[Porque] impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan a su titular reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido, puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales. De esta manera, el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales conduce a reconocer la necesidad de contar con mecanismos adecuados y efectivos de reclamo de estos derechos de índole individual y colectiva (2007, pág. 75).

Pese a lo dicho, en el Perú se ha delimitado el contenido esencial del derecho a la pensión en tres parámetros: i) Libre acceso; ii) Pensión mínima vital, y; iii) No privación arbitraria; violando los estándares internacionales obligatorios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El contenido no esencial en dos parámetros: i) El reajuste pensionario, y; ii) Tope pensionario máximo. Y, por último, en el contenido adicional, en tres: i) Pensión de viudez; ii) Pensión de orfandad, y iii) pensión de ascendientes.

¹⁰ El presente se encuentra reconocido sobre la base del desarrollo de la Protección Judicial y la Justiciabilidad de los derechos sociales.

Por lo tanto, si bien se ha seguido un rumbo distinto en el marco jurisprudencial peruano, ello no implica que en el futuro se puedan sumar al contenido esencial los dos estándares jurisprudenciales convencionales restantes declarados en el caso Muelle Flores y Ancejub (ambos contra el estado peruano); con la finalidad de poder mejorar la protección y eficacia del derecho a la pensión en aras de no ser contrarios a los mandatos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que son vinculantes por la norma antes indicada.

Asimismo, permitirá desarrollar normativamente el derecho a la pensión, tomando consigo la totalidad de los estándares convencionales para un mejor desarrollo y progreso estatal, esto es, “que si los tribunales de justicia les ordenen a los Estados u otros actores adoptar medidas positivas, se deben cumplir a cabalidad porque son el centro del debate del principio de justiciabilidad de los derechos sociales, para poder garantizar su reconocimiento y cumplimiento efectivo” (Langford, 2009).

Para la investigación, los dos estándares convencionales aportarán a un desarrollo próximo y certero de la ejecución de resoluciones judiciales en materia previsional, tomando consigo que la legislación sobre la materia pueda ser modificada en beneficio, no solo, de los pensionistas sino de la eficacia del cumplimiento y exigibilidad estatal. Esto es, que el derecho a la pensión sea oportuno, sencilla y eficaz para el goce pleno de los derechos económicos reconocidos en sede judicial para las personas adultas mayores.

1.2. Finalidad propia y especial del Derecho a la Pensión

El derecho de la pensión se ha contextualizado desde el ámbito internacional, constitucional y jurisprudencial con el propósito de enriquecer a la presente investigación jurídica sobre los aspectos no desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico y jurisprudencial, tal como se ha evidenciado en los puntos anteriores; sin embargo, en el presente apartado trabajaremos la finalidad propia y especial del derecho a la pensión, con el objetivo de sentar una postura propia en la investigación.

En nuestra consideración, podemos conceptualizar el derecho a la pensión como un derecho social humano, que busca y protege a la persona frente a las contingencias personales, laborales y sociales, cuando se encuentre afectada de forma física o en su salud mental, perdiendo o reduciendo su capacidad, ya sea de forma transitoria o permanente. Por consiguiente, el Estado se encuentra obligado a cubrir las contingencias por medio de prestaciones económicas suficientes, equitativas, oportunas, sostenibles y dignas, que permitan materializar el respeto y eficacia del derecho de la dignidad.

Sin embargo, no se debe buscar que el derecho del trabajo asuma un protagonismo principal como fórmula inicial de protección, sino que exista una promoción multipilar sin discriminación, para alcanzar su protección a todos los ciudadanos, “por medio de la combinación de instrumentos de protección social que desempeñan una o más funciones para alcanzar objetivos de un sistema nacional de pensiones” (Oficina Internacional del Trabajo, 2019).

Estas prestaciones económicas deberían cubrir las contingencias siguientes: i) Jubilación; ii) Invalidez; iii) Viudez; iv) Orfandad; v) Ascendientes; vi) Desempleo; vii) Enfermedad común o producida en el trabajo; viii) Maternidad, y; x) cualquier otra que beneficie a la persona humana y sea desarrollada por el legislador ordinario.

Tal como se ha dicho, el derecho a la pensión no es un derecho aislado, que pueda ser desarrollado de manera individual, porque su materialización y exigibilidad implica la relación con derechos humanos y fundamentales: dignidad, libertad, propiedad, protección judicial, desarrollo progresivo, garantías judiciales, igualdad y otros.

Sin embargo, dicho derecho no podrá irradiar su eficacia sin el financiamiento de recursos económicos estatales e individuales de los aportantes; por ello, asumo la posición de que la seguridad social debe ser construida desde una óptica tridimensional: Estado, empleadores y trabajadores, tal como hacía referencia el artículo 14 de la Constitución Política de 1979, no solo como un beneficio individual sino múltiple y colectivo, donde la única finalidad será la protección y elevación de calidad de vida. Este enfoque tridimensional de construcción previsional permitirá un desarrollo integral, suficiente y sostenible, donde la progresión e intangibilidad sea la característica plena y principal en un sistema previsional.

En este sentido, podemos establecer que el derecho a la pensión tiene tres finalidades propias y esenciales: i) Reducir las brechas sociales; ii) Inclusión social, y; iii) Reducir o minimizar la pobreza en los estados; pero estas no serían posibles si el estado peruano de forma absurda emite decisiones legislativas liberando los fondos previsionales.

Esto último tiene relación directa con el cumplimiento de las decisiones judiciales con contenido económico, debido a que al liberar los fondos previsionales afectará la economía nacional, con ello, el reparto de la riqueza en los sectores estatales (entidades obligadas al cumplimiento), es decir, que los sectores tendrán menos presupuesto asignado para el cumplimiento de las obligaciones que se han generado por mandatos judiciales, entre los que se encuentran los derechos previsionales. Esto generará un mayor número de incumplimientos por la falta de recursos económicos en favor de las entidades públicas, sobre todo porque se encuentran obligadas a cancelar las deudas las entidades donde cesó el

servidor o funcionario público conforme se encuentran reguladas en el Decreto Supremo Nro. 282-2021-EF.

Por lo que, esta afectación indirecta tiene como consecuencia la falta de disponibilidad presupuestal de las entidades obligadas a dar cumplimiento y la distorsión a la finalidad propia y especial del derecho a la pensión que se constituye en el pago oportuno de las pensiones por contingencias para elevar la calidad de vida de las personas.

2. Sistemas Previsionales Contributivos Estatales

La Constitución Política de 1993, en su artículo 11, establece la forma de administrar el derecho a la pensión, permitiéndose que se pueda organizar al sistema pensionario en administradoras públicas, privadas o mixtas¹¹.

El profesor Toyama Miyagusuku refiere que, “los organismos o entes [público, privados o mixtos] encargados de otorgar las prestaciones de seguridad social deben realizarlo coordinadamente con enlaces de comunicación dentro de un solo sistema y no de forma separada e independiente” (2008, pág. 601).

Así, en el ámbito de las administradoras privadas de la seguridad social en pensiones, encontramos a las denominadas ‘Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)’ que constituyen un sistema de capitalización individual, creada mediante el Decreto Ley 25897, de fecha 27 de noviembre de 1992. Y, en la administración de pensiones de tipo público, encontramos al régimen de pensiones del estado, al sistema nacional de pensiones, a la caja de pensiones militar policial y al régimen del servicio diplomático.

Pese a ello, en el presente trabajo, solo trabajaremos con el sistema nacional de pensiones, regulado por el Decreto Ley 19990 (sistema de reparto), que su administración se encuentra a cargo de la Oficina de Normalización Previsional, y el Régimen de Pensiones del Estado (sistema directo), regulado por el Decreto Ley 20530, que su administración es directa por cada institución donde se jubilaron los servidores y funcionarios al servicio del Estado.

2.1. El régimen de pensiones del Estado regulado por el Decreto Ley 20530

A finales del primer gobierno del presidente Ramón Castilla, el 22 de enero de 1850, se emite la llamada ‘Ley de Goces’ que regulaba el régimen pensionario de cesantía, jubilación y montepío. Esta norma “constituyó el estatuto pensionario de los servidores públicos que se encontró vigente hasta el 11 de julio de 1962, fecha en que se promulgó el Decreto Supremo

¹¹ Las administradoras mixtas en nuestro país no existen; por lo que, para el trabajo, no serán tomadas en consideración, más aún, si el campo de investigación se encuentra delimitado a las administradoras públicas de pensiones por el sistema previsional: Decreto Ley 20530 y 19990.

que introdujo adiciones a la Ley 13724 –Ley del Seguro Social del Empleado” (Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 2003).

Así, la Ley de Goces de 1850 contaba con un ámbito de aplicación muy especial y reducido, debido a que solo contemplaba servidores y funcionarios del estado que prestaban servicios en los estamentos estatales siempre que cumplan el requisito de temporalidad de prestación de servicios y edad. Por el primero, se estableció que el trabajador estatal debería cumplir 7 años de servicios del estado, y por el segundo haber cumplido 70 años o padecer una enfermedad que no le permita desarrollarse laboralmente, es decir, sufrir de incapacidad absoluta permanente.

La finalidad de la promulgación de la Ley de Goces fue otorgar beneficios a los trabajadores que se dediquen a prestar servicios al estado, para recompensar el esfuerzo de los trabajadores cuando se encuentren aptos para la cesantía. Sin embargo, este régimen se desnaturalizó y se convirtió en un alberge masivo de servidores y funcionarios públicos.

El 7 de agosto de 1936, se expide la Ley 8435, que es la primera norma que permite ampliar el ámbito de aplicación para su incorporación; con ello, empieza el incremento de beneficiarios a dicho régimen de pensiones especial. En sus dos únicos artículos establece que se encuentran comprendidos todos los funcionarios, los profesionales, empleados de las municipalidades, de las beneficencias y de las compañías fiscalizadas con fondos propios que hubieren prestado o que presten servicios al estado.

En 1950 entró en vigor la Ley 11377, que reguló en su artículo 6 el concepto de empleado, disgregando hasta en cuatro tipos: i) empleados de carrera; ii) empleados contratados; iii) empleados adscritos, y; iv) personal de servicio interno. Esto conllevó que surja una nueva ampliación normativa para ser incorporado al régimen de pensiones que regulaba la Ley de Goces de 1850, debido a que la norma de dicho régimen previsional contemplaba a los ‘empleados’ de forma general, es decir, que al haber generado esta nueva conformación de empleados en sector público contemplaba la posibilidad de quedar comprendidos en los beneficios de la ley de goces.

En dicho contexto, el 11 de julio de 1962 se promulgó la Ley 13724, que “no solo crea la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado, unificando el régimen pensionarios del régimen laboral privado y público, sino que virtualmente por primera vez se cierra el régimen de pensiones del Estado, donde sus efectos de incorporación se reducían al ámbito de temporalidad: 11 de julio de 1962” (Rivera López, 2016).

Tanto es así que, mediante el Decreto Ley 20530, de fecha 26 de febrero de 1974, se intentaba generar un cambio al sistema pensionario especial de la ley de goces de 1850,

debido a que en su nacimiento “se constituye como un régimen cerrado porque solo beneficiaba a los trabajadores públicos que habían ingresado al estado hasta antes del 11 de julio de 1962” (Neves Mujica, 2009).

A la promulgación del Decreto Ley 20530, se pretendía perfeccionar, ordenar y eliminar los beneficios del régimen de la ley de goces de 1850; sin embargo, no tuvo mayor repercusión porque con posterioridad se emitieron un sinnúmero de normas que les permitían conceder los beneficios iniciales, conllevando a que se perdiera el carácter excepcional y cerrado de dicho régimen pensionario.

Entre las normas de apertura del régimen encontramos:

- i) La ley 23627, con la cual incorporó al personal de la fuerza aérea.
- ii) La ley 24366, incorporación a servidores y funcionarios públicos que hayan prestado servicios siete años antes de la promulgación del Decreto Ley 20530.
- iii) La ley 25066, que admitía incorporar a servidores y funcionarios contratados y nombrados, siempre que hayan prestado servicios antes o a la fecha de promulgación del Decreto Ley 20530 y a la vigencia de la Ley 11377 y el Decreto Legislativo 276.
- iv) La ley 25146 permitía la incorporación de trabajadores del Banco de la Nación.
- v) La ley 25212 admitía la incorporación de los profesores.

Estas permitían la incorporación a un régimen que en esencia era excepcional, con beneficios pensionarios muy elevados, esto conllevó a que fuera “creciendo debido a tanto a leyes posteriores que ampliaron el número de personas comprendidas y beneficios otorgados, como al reconocimiento de nuevos beneficios” (Gamarra Vilchez & Moreno de Toro, 2006, pág. 39).

No obstante, el Decreto Ley 20530 elevó los requisitos de temporalidad en los servicios prestados al estado para la incorporación y goce de los beneficios pensionarios, pues, con la llamada Ley de Goces de 1850, el tiempo de prestación laboral de servidores y funcionarios públicos en favor del Estado se reducía a 7 años, lo que implicaba que exista un gran número de beneficiarios producto del escaso tiempo al servicio del estado peruano.

Entre los requisitos para obtener pensión de cesantía, se da el tiempo de prestación de servicios, porque asume que el trabajador hombre haya laborado 15 años y la mujer 12.5, ya sea de forma continua o discontinua, siempre que su ingreso a la administración pública se haya producido a la vigencia de dicha norma o con anterioridad. Si bien se aumentó el requisito de prestación de trabajo en casi el doble de tiempo, no fue suficiente para sostener o soportar el incremento de beneficiarios a dicho régimen previsional. Este incremento se

debió a dos factores: el número de beneficiarios y los montos elevados de las pensiones principales y accesorias.

Finalmente, existía la cobertura de las contingencias de invalidez, vejez, viudez, orfandad (incluía a hijas solteras mayores de edad e hijos con incapacidad absoluta), ascendentes; justamente, no será materia del presente trabajo verificar las innumerables situaciones adversas que se dieron en dicho régimen previsional, sino conocer si los beneficiarios de dichas contingencias para lograr materializar su derecho en la realidad por medio de procesos constitucionales de amparo y contencioso-administrativo, donde por el paso del tiempo en la satisfacción de sus derechos se encuentran afectados.

2.2. Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley 19990

El Sistema Nacional de Pensiones cuenta con tres antecedentes bastante marcados que nos permitirán entender a cabalidad sus alcances:

- i) El Seguro Social del Obrero, creado mediante la Ley 8433 de fecha 12 de agosto de 1933, se constituía como un seguro social propio de los trabajadores que realizaban labores manuales (obreros), pero que su remuneración no excediera los tres mil soles de oro. Su ámbito de aplicación subjetiva no contemplaba a los “empleados públicos para evitar juntarlos con los obreros, considerados de un estrato social inferior” (Rendón Vásquez, 2008, pág. 64).

En efecto, de la lectura del artículo 1 de la mencionada norma se aprecia que regulaba la cobertura por riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez y muerte de los trabajadores que realizan actividad manual.

- ii) El Seguro Social del Empleado, que se dio con la implementación de la Ley 13724, era un seguro social propio de los empleados, por el cual se otorgaba cobertura a los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte (artículo 1), donde su fuente de financiamiento era propia del régimen pensionario y donde no incluía al estado (artículo 2). Por ello, dicho seguro contemplaba dos cajas: la Caja de Enfermedad por Maternidad y la Caja de Pensiones.

El Tribunal Constitucional del Perú se pronunció sobre la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado, disponiendo “que recién entra en vigor o eficacia para los descuentos de las aportaciones desde el 1 de octubre de 1962, siendo que desde dicho momento se adquieren los derechos de dicho régimen pensionario” (2010).

- iii) El 24 de abril de 1973, el gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas del presidente Juan Velasco Alvarado, promulgó el Decreto Ley 19990 denominado “Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social” que tenía como principal objetivo de “unificar los regímenes pensionarios del seguro social del obrero (ley 8433) y empleado (ley 13724),

tal como se apreciaba del plan inca, que fue aprobado por el Decreto Supremo 015-71-PM, de fecha 28 de mayo de 1971” (Abanto Revilla, 2014, pág. 51) y restringir los beneficios de la Ley de Goces de 1850 y el Decreto Ley 20530, con la finalidad de paralizar la debacle financiera que venía sufriendo el estado, mediante los subsidios económicos para el pago de las pensiones mensuales de los servidores y funcionarios públicos incorporados.

A la vigencia del Decreto Ley 19990, se unificó en un solo sistema previsional a trabajadores del régimen de la actividad privada y pública, para el reconocimiento y otorgamiento de pensiones. De tal forma, se logró materializar un sistema de reparto equitativo, donde tienen como base fundamental el principio de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, estableciendo para ello montos máximos y mínimos de pensión. En este mismo sentido, reguló requisitos propios del nuevo régimen pensionario para ser beneficiario, esto es, estableció límites de temporalidad en edad y aportaciones.

Inicialmente, el Decreto Ley 19990 fijó la edad para jubilarse: 60 años para varones y 55 años para mujeres, sin embargo, dicho requisito de edad fue modificado por la ley 26504 del 8 de julio de 1995, donde en su artículo 9, prescribe: *“La edad de jubilación en el sistema nacional de pensiones a que se refiere el decreto ley 19990 es de 65 años”*. Desde tal fecha, la edad para jubilarse se unificó tanto para varones como para mujeres.

En lo que concierne a los años de aportaciones, la regulación inicial del sistema nacional de pensiones estableció que los varones contaban con el derecho a la pensión si contaban con aportes efectivos de 15 años y para mujeres, tan solo se requería un mínimo de 13 años.

El 12 de diciembre de 1992, se promulgó el Decreto Ley 25967, que en su texto del artículo 1, prescribía: *“Ningún asegurado de los distintos regímenes pensionarios que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social, podrá obtener el goce de pensión de jubilación, si no acredita haber efectuado aportaciones por un periodo no menor de veinte años no completos, sin perjuicios de los otros requisitos establecidos en la Ley”*. Esto forzó a que los trabajadores varones y mujeres tengan que aportar al régimen nacional de pensiones un mínimo de 20 años para obtener una pensión de jubilación o sus derechos habientes pensiones accesorias; sin embargo, en la actualidad, se disminuyeron los años mínimos de aportación para obtener pensión de jubilación, debido a que mediante la Ley 31301, de fecha 19 de julio de 2021, los trabajadores que

aportaron al sistema nacional de pensiones entre 10 y 15 años, puedan tener pensión de jubilación reducida, tal como lo prescribe su artículo 3¹².

Por último, la cobertura de prestaciones pensionarias que reconoce el Decreto Ley 19990, son: jubilación, invalidez, viudez, orfandad¹³ y ascendentes.

3. Vías procesales para la protección y exigibilidad del Derecho a la Pensión

El mandato del artículo 138 de la Constitución Política de 1993 prescribe: *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes”*.

La administración de justicia que ejerce el Poder Judicial encuentra sus parámetros de legalidad en la propia constitución o normas de desarrollo constitucional. Es así como se constituyen reglas de tipo legal que asumen la competencia jerárquica y funcional para la imposición de límites procesales o estructurales que impidan la concretización de derechos fundamentales y humanos.

Entre los límites estructurales de administración de justicia encontramos las vías procesales donde se permite declarar, reconocer o eliminar vulneraciones a derechos fundamentales de forma individual o colectiva.

En nuestro país, existen dos vías procesales para reclamar el reconocimiento de derechos pensionarios: i) El Proceso de Amparo, y; ii) El Proceso Contencioso Administrativo. Ambos con particularidades y regulaciones propias que serán detalladas en los siguientes apartados de la investigación.

¹² Los afiliados del SNP tienen derecho a acceder a una pensión de jubilación proporcional especial en el SNP, de acuerdo con las siguientes condiciones:

a) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar por lo menos diez (10) años de aportes y no lleguen a quince (15) años de aportes tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta doscientos cincuenta y 00/100 soles (S/250,00) doce (12) veces al año.

b) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar por lo menos quince (15) años de aportes y no lleguen a veinte (20) años de aportes tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta trescientos cincuenta y 00/100 soles (S/350,00) doce (12) veces al año.

¹³ Para dicha pensión, a la actualidad y con la jurisprudencia constitucional, se ha establecido que podrán ser beneficiarias las viudas casadas y las que generen unión de hecho de forma judicial o notarial.

Actualmente, la elección de las vías procedimentales se relaciona de forma directa con la protección o tutela urgente que requiere el titular por sus derechos vulnerados, esto es, con los contenidos del derecho fundamental a la pensión: esencial¹⁴, no esencial¹⁵ y adicional¹⁶.

La elección de vías procesales no fue determinada formalmente en el tiempo, ya que, antes del año 2001, fecha en la que se publicó la Ley del Proceso Contencioso Administrativo 27584, todas las pretensiones referidas al derecho de la seguridad social y pensión se tramitaban por la vía del proceso de amparo mediante las reglas de la Ley 23506 denominada “Ley del Habeas Corpus y Amparo” que se encontraba vigente desde diciembre de 1982.

Posteriormente, luego de la vigencia del Código Procesal Constitucional mediante la Ley 28237, se emitieron dos sentencias emblemáticas por el Tribunal Constitucional 00050-2004-PI/TC¹⁷ y la sentencia 01417-2005-PA/TC¹⁸, que han permitido disgregar las pretensiones de los demandantes en la vía general y la excepcional, estableciendo la existencia de pretensiones urgentes y no urgentes.

En las reglas del proceso excepcional, solo se protege el contenido esencial del derecho a la pensión: acceso libre al sistema previsional, derecho de mínimos y la arbitraria privación del derecho a la pensión, mientras, en la regla general, se concibe la protección del contenido no esencial y el adicional.

3.1. Proceso Contencioso Administrativo

El proceso contencioso-administrativo se encuentra regulado mediante la Ley 27584, vigente desde el 15 de abril del 2002, dicha norma fue aprobada por el Texto Único Ordenado del Decreto Supremo 013-2008-JUS, de fecha 28 de agosto del 2008.

Entre las pretensiones que se permitían demandar se encontraban la nulidad e ineficacia de actos administrativos, reconocimiento o restablecimiento de derechos, el cese de la actuación no sustentada en acto administrativo y otros. Asimismo, regulaba dos tipos de vías:

¹⁴ Se contemplan tres supuestos: i) Libre acceso a la pensión; ii) Pensión mínima vital, y; iii) No privación arbitraria del derecho a la pensión.

¹⁵ Se contemplan dos supuestos: i) Reajuste pensionario, y; ii) Tope Máximo Pensionario.

¹⁶ Se contemplan tres supuestos: i) Pensión de viudez; ii) Pensión de Orfandad, y; iii) Pensión de ascendientes.

¹⁷ Proceso de inconstitucional contra la ley de reforma pensionaria 28449 del Decreto Ley 20530.

¹⁸ Caso Manuel Anicama Hernández vs. Oficina de Normalización Previsional.

la sumarísima (artículo 24¹⁹) y la especial (artículo 25²⁰), que tenían un trámite distinto; sin embargo, en ambas vías se tenía que agotar la vía administrativa, es decir, que el administrado tenía que solicitar en la propia administración el cese o la invocación de la violación de sus derechos sustantivos o procesales.

Si bien existían excepciones al agotamiento de la vía administrativa, ninguna se refería al derecho a la seguridad social y pensión, tal como lo regulaba el artículo 19²¹.

Tuvo que pasar 6 años para que se emitiera el Decreto Legislativo 1067²², que en su único artículo incorporó el numeral 4 al artículo 19, que prescribe: *“No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos: (...) 4. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa”*.

Dicho cambio normativo no tuvo un gran impacto en el trámite procesal o en la excepción de agotamiento de la vía administrativa como tal, porque obligaba, de todos modos, a iniciar el agotamiento de la vía administrativa, donde se negaba el pedido del administrado, ya sea,

¹⁹ *Se tramitan como proceso sumarísimo, conforme a las disposiciones del Código Procesal Civil, las siguientes pretensiones: 1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo. 2. Se ordene a la administración la realización de una determinada actuación a que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme. En este proceso, el dictamen fiscal se emitirá en el plazo de cinco días de remitido el expediente. Emitido el dictamen, se expedirá sentencia en el plazo de cinco días.*

²⁰ *Se tramitan conforme al presente procedimiento las pretensiones no previstas en el artículo 24 de la presente Ley.*

²¹ *No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos: 1. Cuando la demanda sea interpuesta por una entidad administrativa en el supuesto contemplado en el segundo párrafo del Artículo 11 de la presente Ley. 2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4 del Artículo 5 de esta Ley. En este caso el interesado deberá reclamar por escrito ante el titular de la respectiva entidad el cumplimiento de la actuación omitida. Si en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente de presentado el reclamo no se cumpliera con realizar la actuación administrativa el interesado podrá presentar la demanda correspondiente. 3. Cuando la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada. 4. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.*

²² Publicada el 28 de junio de 2008.

por el silencio administrativo negativo o por acto administrativo emitido por la administración pública.

En mayo del año 2019, se emite el Decreto Supremo 011-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27584, modificando integralmente el Decreto Supremo 013-2008-JUS, teniendo como finalidad principal simplificar el trámite administrativo del proceso contencioso-administrativo. Sin embargo, en la etapa de ejecución judicial no existieron mayores reformas normativas, esto es, con singular regulación que la norma derogada.

En tal sentido, la Ley 27584 engendra una etapa de ejecución propia, estableciendo en su regulación situaciones específicas y los pasos que debe cumplir la administración pública para el pago integral de los derechos económicos reconocidos judicialmente en favor de los administrados.

El artículo 40 de la ley del Proceso Contencioso Administrativo estableció de manera expresa que las sentencias serán ejecutadas en el propio proceso judicial, con la finalidad de no acudir a un proceso adicional para llevar dicha etapa o para el acatamiento total de lo sentenciado por un juez, pudiendo realizarse en el mismo proceso. Asimismo, si la ejecución se daba en una sala superior, se elegía un vocal para llevar a cabo la ejecución judicial en la misma causa.

El cumplimiento de lo decidido en la vía judicial se encontraba a cargo de la autoridad de más alta jerarquía o la que discrecionalmente considere el juez, que impide el cumplimiento judicial sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que se puedan dar. Incluso asumía responsabilidad solidaria de los funcionarios que retrasaban la ejecución judicial y generaba intereses legales por el tiempo del retraso de ejecución (artículo 43).

Así, para el cumplimiento de deudas provenientes de mandato judicial se debería seguir un procedimiento que se encontraba regulado en el art. 42 de la Ley 27584. Este procedimiento permitía seguir una secuencia de cómo se iba a generar los pagos por la administración pública, el plazo para el cumplimiento (cuatro meses), la modificación presupuestaria por falta de disponibilidad económica y consecuencias jurídicas por el incumplimiento de la administración (inicio de la ejecución forzada).

Mediante el artículo 1 de la Ley 27684²³, se modificó el íntegro del artículo 42 de la Ley 27584, lo que generó que el impacto del precepto legal sea nulo; tomando en consideración la vigencia de la Ley 27584, la misma que estuvo vigente desde el 15 de abril de 2002.

²³ De fecha 16 de marzo de 2002.

La Ley 27684 establecía una regulación muy restrictiva porque consideraba que las deudas estatales deberían pagarse de forma exclusiva en el pliego donde se generó la deuda hacia el administrado.

El Tribunal Constitucional del Perú resolvió que tal disposición era inconstitucional:

[porque] limita irrazonablemente la fuente de donde pueden surgir los montos para cubrir las deudas estatales que provengan de sentencias judiciales. En efecto, al establecerse que “única y exclusivamente” dichos montos provendrán del Pliego Presupuestario en el que tuvo origen la deuda, se niega la posibilidad de afectar la existencia de partidas presupuestarias especiales comunes a todos los pliegos para cubrir las respectivas obligaciones (2004).

Entonces, la modificación del artículo 42 de la Ley 27584, después de la sentencia de inconstitucionalidad sobre el artículo 1 de la Ley 27684, quedó regulada de la siguiente manera:

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan:

42.1 La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.

42.2 En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.

42.3 De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3 %) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios. El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3 %) referido en el párrafo

precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales.

42.4 Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo con alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú.

En el año 2008, con la emisión y vigencia del Decreto Supremo 013-2008-JUS, se reiteró la misma regulación ofrecida por el Tribunal Constitucional, tal como se evidencia de su artículo 47.

El 3 de mayo de 2019, cuando se modificó por completo el anterior reglamento de la Ley 27584 y entró en vigor el decreto supremo 011-2019-JUS, se mantuvo una similar redacción, como se aprecia de su artículo 46:

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan:

46.1 La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.

46.2 En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.

46.3 De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego o de quien haga sus veces, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, hacen de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias de conformidad con el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo 304-2012-EF.

46.4 Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo con alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 46.1, 46.2 y 46.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al artículo 73 de la Constitución Política del Perú.

Por ello, en el trascurso del presente trabajo de investigación podremos apreciar que dicha regulación es contraria a los estándares convencionales fijados por la jurisprudencia emitida en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, debido a que su regulación interna contiene excesos que impiden una ejecución oportuna, sencilla y eficaz del derecho a la pensión, más, si se trata de derechos pensionarios de personas adultas mayores.

Así, para obtener la finalidad propia del derecho a la pensión como derecho humano y poder satisfacer o materializar íntegramente los derechos individuales del titular o beneficiario del derecho social a la pensión, se debe modificar y fijar parámetros normativos que permitan irradiar la eficacia del derecho a la pensión en favor de sus titulares o beneficiarios.

En tal sentido, es fundamental que nuestra legislación interna tome los parámetros obligatorios fijados por su jurisprudencia para regular y consolidar una etapa de ejecución judicial eficaz, tal como se ha indicado en los casos Muelle Flores y Ancejub vs. Perú, “que las prestaciones por pensión de jubilación deben ser garantizadas de manera oportuna y sin demoras, tomando en consideración la importancia de este criterio en personas mayores y disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social” (2019).

3.2. Proceso Constitucional de Amparo

El proceso de amparo es una vía idónea y adecuada para demandar pretensiones pensionarias, siempre que se encuentren vinculadas al contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión; ello se ha podido recoger del Código Procesal Constitucional, Nuevo Código Procesal Constitucional y la sentencia que contiene reglas de observancia obligatoria 01417-2005-PA/TC (Caso Anicama Hernández).

Nos permite asumir una postura bastante amplia del derecho a la seguridad social y pensión, porque las decisiones más profundas se dieron justamente en pretensiones tramitadas en la vía especial o excepcional, tal como se ha descrito con anterioridad.

La regulación inicial del proceso de amparo se dio con la promulgación de la Ley 23506 de diciembre de 1982, que no recogía de manera expresa el derecho a la pensión, sino que en el numeral 22 del artículo 24 fijaba una cláusula abierta de procedencia, admitiendo que

se pueda accionar por todos los derechos fundamentales y humanos que se consagraban en la constitución de 1979 y 1993, entre los que se encontraban el derecho a la seguridad social y pensión.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del Caso Tribunal Constitucional vs. Perú (2001), refiriéndose a la idoneidad del proceso de amparo bajo la vigencia de la Ley 23506, ha establecido “que la institución procesal del amparo reúne las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve”.

Posteriormente, el 31 de mayo del 2004 se promulgó el Código Procesal Constitucional, que derogó de forma expresa a la Ley 23506 denominada ‘Ley del Habeas Corpus y Amparo’. Esta norma revolucionó al sistema procesal constitucional por generar cambios de perspectivas en la forma de acudir a sede constitucional, debido a dos ideas principales para la declaración de improcedencia de las demandas constitucionales: si el derecho invocado por los demandantes no tiene la calidad de constitucionalmente protegido y la existencia de vías ordinarias igualmente satisfactorias para la declaración y reconocimiento de derechos fundamentales y humanos.

El Código Procesal Constitucional, en sus numerales 19 y 20 del artículo 37, regulaba de forma expresa al derecho de la seguridad social y el derecho de pensión; sin embargo, se sometía a las reglas vinculantes dictadas con las sentencias 0050-2004-PI/TC, 01417-2005-PA/TC, 00189-2002-AA/TC (Caso Maldonado Duarte) y otras, debido a que no fueron dejadas sin efecto por el máximo intérprete de la constitución por vía jurisprudencial.

Así, el proceso de amparo se estructuraba y permitía accionar por pretensiones de dar, hacer y no hacer, con plazos manifiestos y apercibimientos económicos individuales a los funcionarios responsables, tomando como única finalidad de “salvar el derecho constitucional asegurando el cumplimiento inmediato de la sentencia” (Castillo Cordova, 2006, pág. 461).

Estos plazos trataban de otorgar un cumplimiento efectivo del derecho vulnerado; sin embargo, cada pedido que contenía mandatos obligaciones contaba con tres tipos de plazos: acción, omisión o excepcionales; tomando en consideración lo que se pretende cumplir o hacer cumplir a la administración pública.

Si se requiere el cumplimiento de un pago mensual de la pensión, se considera como un plazo de omisión, para ello, el obligado tendrá cuatro días para el cumplimiento, o si se requiere un pago de pensiones devengadas e intereses legales, la regla general será aplicar el plazo de acción de dos días hábiles, sin embargo, la administración podrá acreditar la imposibilidad material del pago por falta de presupuesto institucional. El plazo será

excepcional y tendrá el derecho de 4 meses como máximo para su cumplimiento efectivo y real de los derechos económicos que se le adeuda al titular o beneficiario de la pensión de jubilación, cesantía, viudez, orfandad y ascendentes.

Para sintetizar el mandato de los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, tenemos:

Tabla 1

Estructura para el cumplimiento de sentencias judiciales

Código Procesal Constitucional					
	Obligados al cumplimiento	Actuación de la sentencia	Obligaciones	Plazos	Apercibimientos
Artículo 22	Público y Privados	Inmediata	Dar, hacer y no hacer	Acción: 02 días hábiles	Multas fijas, acumulativas y progresivas
Artículo 59		Prevalencia sobre otros tipos de procesos judiciales	Hacer/No hacer	Omisión: 04 días hábiles	Apertura de procedimiento administrativo
			Dar	Excepcionalidad: 04 meses	Destitución del funcionario responsable

Fuente: Elaboración propia.

A la entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Constitucional, el 22 de mayo de 2021, se regula de forma expresa el derecho a la pensión; pero varía la exigibilidad para el cumplimiento de sentencias judiciales, dejando a salvo la vigencia del Código Procesal Constitucional en ciertos supuestos: reglas de la competencia, medios impugnatorios interpuestos por las partes procesales, actos procesales con inicio de ejecución y plazos que hubieran empezado; para todo lo demás se aplican las nuevas reglas de la norma citada.

En la estructura de cumplimiento del Nuevo Código Procesal Constitucional existen cambios radicales, sobre todo en los plazos y apercibimientos, debido a que se eliminan los

plazos de acción, omisión y excepcionales, para generalizarlos o contemplarlos de forma única, tal como se puede apreciar de la siguiente gráfica:

Tabla 2

Procedimiento de ejecución en el nuevo código procesal constitucional: Artículos 26 y 27 del nuevo código procesal constitucional.

Las sentencias emitidas por los jueces constitucionales prevalecen sobre otros órganos jurisdiccionales		
Sentencia incumplida (Responsabilidad individual)	Sentencia incumplida (Responsabilidad compartida)	Sentencia incumplida con contenido económico
No existe plazo expreso para cumplimiento	Plazo de cinco días hábiles para cumplimiento de sentencia	No existe plazo expreso, salvo voluntad del acreedor, para modificar la ejecución
Finalidad: Preservación, restitución y protección de los derechos constitucionales objeto de proceso		
Apercibimientos:	Apercibimientos:	Apercibimientos:
<ul style="list-style-type: none"> - Remisión de copias al Ministerio Público - Inicio de procedimiento administrativo disciplinario, con pedidos de destitución 	<ul style="list-style-type: none"> - Remisión de copias al Ministerio Público, para denuncia contra el titular de la institución. Asimismo, pueden existir pedidos de prisión preventiva 	<ul style="list-style-type: none"> - En caso de que exista ejecución por sustitución y no se cumpliera el mandato, se aplican los apercibimientos descritos
Otros apercibimientos: remoción, destrucción de cosas, objetos o edificaciones, paralización de obras, entre otras que el juez considere necesarias		

Fuente: (Valdez Vásquez, 2021).

Esta generalización de reglas no puede ser la solución en la exigibilidad de derechos pensionarios, porque lo que se pretende es que se hayan generado reglas adecuadas y coherentes, no solo con los derechos de carácter social, sino también, con las reglas de sostenibilidad y equilibrio presupuestal inmerso de manera automática en el debate. A ello hay que sumar el corto plazo para el cumplimiento de las entidades estatales, donde el presupuesto asignado se rige por la austeridad financiera y presupuestal. Esto será debatido en el siguiente punto, donde se determinarán los derechos involucrados.

4. La Sostenibilidad Financiera y Equilibrio Presupuestal: Principios indesligables en el desarrollo y exigibilidad del derecho a la pensión

La Constitución Política de 1993 refiere al principio de Sostenibilidad Financiera en su primera disposición final y transitoria y al principio de Equilibrio Presupuestal en la segunda disposición final y transitoria; dicha regulación es muy especial porque dichos principios se incluyen de forma autónoma y natural al derecho de pensión.

En nuestro país, hubo un desbalance financiero y económico en los sistemas previsionales estatales, sobre todo, en el régimen del Decreto Ley 20530, tornándose que exista una eficacia restringida de dichos principios, prevalecía de arbitrariedades y pensiones sobrevaloradas. Esto conllevó a que el “85 % de la pensión de un afiliado sea cubierta con transferencias monetarias del Estado” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2004).

En el año 2004, mediante la Ley 28389, se reformó de manera parcial la constitución de 1993, con la finalidad de otorgar equilibrio entre los beneficiarios de pensiones del régimen especial, el tesoro público y otros sistemas previsionales estatales.

El profesor César Gonzáles, refiriéndose a la sostenibilidad financiera, estableció que “se convirtió en la base de todo sistema de pensiones y que constituye una regla básica para las reformas que se puedan dar a futuro, para no generar gastos que puedan desequilibrar el sistema financiero” (2016); sin embargo, su ámbito no solo permite quedarnos en dichos supuestos, sino, por el contrario, “trasciende y se inserta en toda materia pensionaria pública y privada y, en general, en la seguridad social y en las políticas públicas” (García Granara, 2006, pág. 856).

Asimismo, el equilibrio presupuestal, en palabras del Tribunal Constitucional, “establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país” (2012).

Si bien nuestra investigación no tratará sobre temas de reforma a los sistemas previsionales, en tanto estudiaremos la exigibilidad y materialización del pago mensual del derecho a la pensión, devengados e intereses legales luego de haber transcurrido un proceso judicial, para poder compatibilizarlo con el estándar internacional de los derechos humanos en una ejecución judicial oportuna, sencilla y eficaz; sin embargo, es fundamental que los cumplimientos estatales no afecten de sobremanera los recursos económicos y financieros de fuente estatal.

En este sentido, los Principios de Sostenibilidad Financiera y Equilibrio Presupuestal son pilares fundamentales para el desarrollo del Estado, distribución de la riqueza de manera

equitativa en cada sector y para el equilibrio del gasto público, siendo transversales en nuestro estudio, tomando en consideración las obligaciones económicas del estado frente al titular o beneficiarios del derecho a la pensión que han sido reconocidas en el proceso de amparo o contencioso-administrativo.

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional establece que el Principio de Sostenibilidad Financiera “está referido a la viabilidad financiera en el largo plazo de las medidas de asignación de recursos, es decir, a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gasto presentes y futuros” (2002).

Dicho ello, afirmamos que es un derecho que se impregna en el derecho a la pensión de forma natural, porque es progresivo y constante, pues, permitirá garantizar los pagos a los beneficiarios de manera oportuna y eficiente, tal como lo ha regulado nuestra Constitución Política de 1993 en la segunda disposición final y transitoria.

En tal efecto, no se puede trazar una política temporal donde se pierda eficacia y efectividad, con lo cual se reduzcan los montos mensuales de los pensionistas. Dicha afectación podría afectar el derecho a la pensión y las disposiciones convencionales y constitucionales que la resguardan, gestando consigo perjuicios e incumplimientos en la relación pensionaria, debido a falta de solidez financiera y económica del Estado.

Estos dos principios parten de una concepción real y eficaz del estado para no generar sobrecostos económicos en la satisfacción de un determinado colectivo, sino que las riquezas obtenidas vía contribuciones, aportaciones e impuestos se redistribuyan dependiendo del estado de necesidad y la descentralización, pero con planificación o visión de futuro, donde se permita elevar y progresar en el desarrollo de los derechos que tengan beneficios colectivos.

La constitución de 1993 establece que podrán existir aumentos previsionales en favor de los pensionistas, siempre que no afecten la distribución del presupuesto público y que existan posibilidades en la economía nacional, es decir, apunta a situaciones concretas para no variar la finalidad del Estado: atender las necesidades propias de las personas.

En el Perú tenemos dos sistemas públicos de pensiones: el primero, regulado por el Decreto Ley 19990, y el segundo, por el Decreto Ley 20530.

En tal sentido, nos avocaremos a mostrar los daños económicos que se han provocado por la excesiva concesión de beneficios pensionarios y por la falta de recaudación por vía de aportes previsionales, gestando una mala situación financiera, donde la sostenibilidad financiera como regla general y fundamental no se tomó en consideración, para solo tener intereses individuales y políticos donde los beneficios previsionales no estaban concebidos

con el propósito de elevar la calidad de vida de los pensionistas, sino en la línea de obtener mayores beneficios personales.

El sistema nacional de pensiones (Decreto Ley 19990) administrada por la Oficina de Normalización Previsional, “cuenta con un total de 565 164 pensionistas activos, sin embargo, cuenta con un déficit económico bastante amplio, debido a que su recaudación anual asciende a 3 701 872 de soles y la planilla de pago de los pensionistas asciende a 5 869 709 de soles; siendo que el subsidio anual para cubrir el pago de las pensiones de jubilación mensuales gira por alrededor de dos mil cien millones de soles, conllevando a que el estado tenga que asumir costo que le corresponde propiamente al sistema previsional” (Oficina de Normalización Previsional, 2021), esto es, que el estado asume un 63% de las pensiones que reparte entre los beneficiarios, siendo un número bastante elevado que afecta al tesoro público.

El Régimen de Pensiones del Estado, regulado por el Decreto Ley 20530, “cuenta con 295 331 pensionistas activos, constituyendo el 13 % del total de personas en edad de jubilarse, generando vicios de desequilibrio financiero intrínseco por los altos montos de pensiones” (Defensoría del Pueblo, 2017).

Si bien no contamos con una cifra exacta del universo de egresos por las pensiones de cesantía, invalidez, viudez, orfandad y otros que se generan al interior de dicho régimen, sí podemos mostrar algunas cifras de un grupo o sector que pertenece al régimen del Decreto Ley 20530, donde se puede concluir el enorme desequilibrio financiero estatal para el subsidio de las pensiones. En el año 2020, la Oficina de Normalización Previsional, “tenía la administración de 28 entidades públicas para el pago de las pensiones en el régimen del Decreto Ley 20530, llevando a una cifra individual de beneficiarios existían 4 mil 400 personas; sin embargo, la planilla de pagos era bastante frondosa, porque en dicho número reducido de pensionistas, el gasto ascendía a un promedio de 141 564 199 soles” (2021, pág. 15).

Si analizamos la situación en específico con el informe del Ministerio de Economía y Finanzas del año 2004, podremos advertir “que el financiamiento a dicho régimen era de un 85 % de forma anual, es decir que era un régimen con inmensos gastos por parte del tesoro público y que los descuentos de aportaciones no eran suficientes por el elevado pago de pensiones” (2004).

En tal sentido, el sobrecoste que irradian las pensiones en los regímenes estatales fue materia de pronunciamiento en el expediente 0016-2021-PA/TC, por el máximo intérprete constitucional, donde su perspectiva económica de gasto en los sistemas previsionales concibe en “evitar la aprobación de medidas que puedan desestabilizar la economía y mellar

las reservas del tesoro, ya que esto afectaría la posibilidad de ejecutar los fines propios del Estado y comprometería las perspectivas económicas de las generaciones futuras (2021).

En nuestro país, el desarrollo del principio de Sostenibilidad Financiera lo podemos encontrar en el Decreto Legislativo 1440, promulgado el 15 de septiembre del 2018, que deroga a la Ley 28411, por su única disposición complementaria derogatoria, donde desarrolla pautas objetivas para el cumplimiento de sentencias judiciales; sin embargo, su regulación es excesiva y violatoria de derechos fundamentales, sobre todo para personas adultas mayores que esperan un pronto pago de sus derechos pensionarios.

La norma, en su artículo 73²⁴, trae consigo un procedimiento para el cumplimiento de resoluciones judiciales que adquirieron la calidad de cosa juzgada y que deben ser cumplidas por la administración pública.

24 73.1 El pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada se efectúa con cargo al presupuesto institucional de las Entidades.

73.2 En caso las Entidades no cuenten con recursos suficientes para atender el pago de sentencias judiciales, las Entidades podrán afectar hasta el cinco por ciento (5%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los ingresos públicos provenientes de donaciones, transferencias y operaciones oficiales de crédito y las asignaciones presupuestarias correspondientes a la reserva de contingencia, al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de deuda. Esta norma comprende, entre otros, la atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada por adeudos de beneficios sociales.

73.3 El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Tesoro Público, procede a la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación para cada Entidad que lo solicite, en la cual la Entidad debe depositar, mensualmente, los montos de las afectaciones presupuestales mencionadas en el numeral precedente, bajo responsabilidad de la oficina administración o la que haga sus veces en la Entidad.

73.4 Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deben ser atendidos por cada Entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria indicada en el numeral precedente, debiendo tomarse en cuenta las prelación legales.

73.5 En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje señalado en el párrafo 73.2, la Entidad debe cumplir con efectuar el pago en forma proporcional a todos los requerimientos existentes de acuerdo con un estricto orden de notificación, hasta el límite porcentual.

Este procedimiento se enmarca en situaciones que contravienen el derecho a la pensión y su finalidad propia, tal como se explicará a continuación:

- La norma refiere que el cumplimiento de las sentencias judiciales se paga con el presupuesto anual; sin embargo, el presupuesto para las instituciones debe ser sustentado y aprobado por el Congreso de la República, como se encuentran regulados en los artículos 78 y 80 de nuestra constitución; siendo montos fijos y se encuentran destinados para cubrir los gastos que se generarán en el año fiscal, creando una incertidumbre en las pensiones dadas en el año fiscal, porque la falta de presupuesto afectará al pago del derecho a la pensión.
- Otro aspecto se encuentra con la falta de disponibilidad presupuestaria por las entidades estatales, ya que el acreedor podría afectar hasta el 5 % del Presupuesto Institucional Anual para el pago de obligaciones.
A ello se agrega un problema bastante complejo, porque el Tribunal Constitucional, en la sentencia 0015-2001-AI/TC, estableció que los bienes estatales no pueden ser materia de ejecuciones forzadas, siendo los únicos que se podrían afectar los recursos directamente recaudados (RDR).
- Mediante la Ley 30137 y su reglamento, el Decreto Supremo 003-2020-JUS, regula los criterios de prioridad de las deudas estatales, siendo que las previsionales se encuentran en un segundo nivel; sin embargo, ello no es todo, porque asume criterios fijos de pago, es decir, que primero se podrán cancelar deudas de menor y luego de mayor cuantía, siendo que los devengados de los pensionistas superarán dichos plazos, generando que exista un incumplimiento real para la materialización del derecho a la pensión.
- Por último, se establece que si la deuda no puede ser atendida por el pliego del presupuesto anual, esta será cancelada en cinco años fiscales siguientes a la generación de la misma; lo cual constituye un retroceso al reconocimiento del derecho a la pensión, debido a que los deudores tendrán como escudo la falta de presupuesto público para adoptar periodos largos de incumplimiento, generando que no se encuentran alineados a los estándares convencionales dictados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para una ejecución oportuna, sencilla y eficaz.

73.6 Los requerimientos de pago que no puedan ser atendidos conforme a lo señalado en los párrafos 73.1 y 73.2, se atienden con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.

CAPÍTULO II

LA EJECUCIÓN JUDICIAL EN EL PROCESO DE AMPARO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: ¿EXISTE ADECUADA PROTECCIÓN PARA EL EFECTIVO RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PENSIÓN?

1. El Derecho a la Tutela Procesal Efectiva del Pensionista

Nuestro análisis de la presente investigación no será de definir de manera específica al derecho de tutela procesal efectiva, sino de relacionarlo con el derecho a la pensión y los mandatos judiciales de contenido económico previsional, para asumir la posición de acceso efectivo, exigibilidad y justiciabilidad en la etapa de ejecución judicial.

Si bien el derecho a la Tutela Procesal Efectiva ha sido pensado en un primer momento para la “protección de los derechos civiles y políticos clásicos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007), dicha posición implicaría asumir una regresividad de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a la pensión, más aún, si su finalidad es asumir la protección y garantizar que las personas tengan por concretizados sus derechos que le fueron reconocidos judicialmente.

A nivel convencional, se consolida como una garantía procesal que permite el despliegue de derechos fundamentales ante los órganos judiciales, tal como lo desarrolla el artículo 8²⁵ de la Convención Americana de Derechos Humanos; sin embargo, asume una situación especial cuando se refiere a los derechos sociales (pensión), debido a que vincula con el artículo 25 de la propia convención, considerando que los recursos judiciales deben ser sencillos, rápidos y eficaces que permitan a la persona involucrada asumir la protección y concretización de sus derechos reclamados en la vía judicial.

En este sentido, el derecho fundamental a la Tutela Procesal Efectiva es un derecho que irradia efectos de defensa y protección para los sujetos procesales que participen en un litigio judicial, con una triple finalidad: i) acceder al sistema judicial; ii) llevar el proceso judicial con garantías procesales; y, iii) otorgarles eficacia a las decisiones judiciales firmes que han pasado a obtener la calidad de cosa juzgada.

En dicha línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido pronunciamientos (Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, 2001), donde estableció de manera

²⁵ *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.*

rigurosa: “La salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos. En este sentido, la inexistencia de recursos internos efectivos coloca a la víctima en estado de indefensión (...) la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de esta por el Estado Parte”.

Este mismo organismo promotor en la protección de derechos humanos indica “que es una obligación estatal ofrecer a las personas involucradas en procesos judiciales recursos efectivos contra actos violatorios de derechos fundamentales; por ello, que la protección no solo implica derechos recogidos a nivel convencional, sino que también tienen el mismo resguardo los reconocidos en la constitución y leyes internas” (Opinión consultiva OC-86, 1986) y “tener un recurso efectivo constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención” (Caso Castillo Paéz vs Perú, 1997).

Por lo tanto, los recursos efectivos regulados a nivel convencional y reiteradamente descrita en su jurisprudencia, no solo trata de asumir una protección centralizada en normas legales sin un desarrollo que evite y pueda cristalizar efectos negativos de quien vulnera derechos humanos y fundamentales, porque en el centro de estas se encuentra la persona con su dignidad, siendo fundamental que su desarrollo legal parta de la base de proteger y garantizar para llegar a obtener un resultado pronto y efectivo de los derechos que accedieron por mandatos judiciales, más aún, si para nuestra investigación el eje de la controversia para el reconocimiento judicial es el derecho a la pensión, que tiene por finalidad cubrir necesidades básicas y alimentarias de la persona para su subsistencia, conllevando a que su tutela sea célere y urgente.

Esto ha sido reconocido en el caso Femapor vs. Perú, donde se establece que el reconocimiento no solo implica que existan textos descriptivos para impedir la vulneración de derechos humanos, sino que los efectos de la declaración de vulneración deben ser plasmados en beneficios de las personas que han obtenido decisiones judiciales firmes, para cumplir a cabalidad con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por otro lado, nuestra Constitución Política de 1993 recoge a la tutela procesal efectiva en el artículo 139 numeral 3, como un principio de la función jurisdiccional que admite el despliegue de derechos fundamentales consagrados en su cuerpo normativo. Así, el derecho a la pensión regulado en los artículos 10 y 11, no podría ser exigible de manera efectiva si no existiera un derecho procesal de tal magnitud que permita su cumplimiento real y pleno.

Por ello, postulamos que la tutela procesal efectiva es derecho de influencia en la exigibilidad efectiva y justiciabilidad de los derechos fundamentales sometidos a procesos

judiciales, debido a que es un derecho transversal capaz de someter a las partes a cumplir una decisión que adquirió la calidad de cosa juzgada. Esto se debe a los elementos propios intrínsecos: *executio*²⁶ y *coertio*²⁷.

En ese contexto, la relación del derecho a la pensión y tutela procesal efectiva es fundamental porque permitirá la inexistencia de estancamientos en el reconocimiento efectivo y pleno para el logro de la satisfacción individual y social; justamente, de dicha vinculación de derechos sustantivos y procesales nace el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales, como manifestación propia y específica de exigibilidad y justiciabilidad, tomando como camino final la restitución y satisfacción efectiva de los derechos fundamentales vulnerados.

En el ámbito normativo legal, no existe norma que pueda desarrollar la ejecución del derecho a la pensión de manera independiente y específica, siempre se ha legislado de manera conjunta con otros derechos por ser un derecho transversal y conexo; prueba de ello es el código procesal constitucional (derogado), nuevo código procesal constitucional, ley del proceso contencioso-administrativo o la norma del sistema nacional del presupuesto público.

A pesar de ello, todas las normas en mención tienen una singularidad bastante marcada: procedimiento de pago de derechos económicos previsionales reconocida mediante sentencias judiciales; sin embargo, no en todas existe un plazo concreto y específico (materia de investigación y propuesta de modificación legislativa integral para el reconocimiento efectivo, integral y pleno del derecho a la pensión), debido a que en algunas normas existen plazos muy extensos²⁸ o demasiado cortos²⁹ para el cumplimiento a pesar de que la exigibilidad y ejecución parten del mismo derecho vulnerado (pensión); conllevando a que dichas regulaciones no permitan tener una protección adecuada e integral por medio de la

²⁶ Capacidad para hacer cumplir los mandatos judiciales que han adquirido la calidad de cosa juzgada, ya sea, por haber dejado consentir los mandatos o por transcurrir las instancias jurisdiccionales previstas normativamente.

²⁷ Capacidad para hacer cumplir los mandatos judiciales por medio de apercibimientos personales o reales de las decisiones judiciales.

²⁸ El artículo 73 del Decreto Legislativo prescribe: *“Los requerimientos de pago que no puedan ser atendidos conforme a lo señalado en los párrafos 73.1 y 73.2, se atienden con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes”*.

²⁹ El artículo 27.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, prescribe: *“Si el cumplimiento de la sentencia depende de varias voluntades, y si no se acata en el plazo de cinco días hábiles, el juez remite los actuados al Ministerio Público para que actúe de acuerdo con sus atribuciones”*.

garantía de la tutela procesal efectiva, porque conllevan a disparidades en la etapa de ejecución vulnerando al principio de sostenibilidad financiera o al derecho de pensión.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional Peruano ha emitido la sentencia 04119-2005-PA/TC, que permite asumir como muestra de avance en el derecho a la efectividad de resoluciones judiciales, debido a que ha señalado que, “la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela” (2005), esto se debe porque “busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia” (Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 2005).

No obstante, dicho avance no solo es limitado en su concepción para tratar de considerarlo como recurso efectivo; sin embargo, ha existido un avance en diferenciar en cuanto a la naturaleza de la persona a la que pretende ejecutar o hacer cumplir una decisión judicial con calidad de cosa juzgada. De este modo, diferencia de modo expreso y específico al sujeto obligado a cumplir con los mandatos judiciales: Persona de derecho privado y de derecho público.

Si la ejecución judicial recae en el ámbito de la persona privada, existen mandatos legales de carácter general para el cumplimiento judicial, esto es, si el trámite se ha realizado por medio del proceso de amparo el plazo para el cumplimiento será de cinco días hábiles como lo establece el artículo 27 del nuevo código procesal constitucional, mientras que, si el trámite procesal se dio en el proceso contencioso administrativo, no existe regulación legal ni constitucional que impida o retrase efectivizar las decisiones en el plazo más breve posible, porque deja a libertad del juez ordinario hacer cumplir las obligaciones, estableciendo los plazos correspondiente (claro está que estos deben adoptarse sin salir de los márgenes de razonabilidad y proporcionalidad)³⁰; sin embargo, no sucede lo mismo cuando el estado es parte vencida en un proceso judicial.

³⁰ La cuarta disposición complementaria final del decreto supremo 011-2019-JUS, prescribe: “*El Código Procesal Civil es de aplicación supletoria en los casos no previstos en la presente Ley*”. Si nos remitimos al código procesal civil, encontramos los artículos 716 y 717, donde se regula un procedimiento de ejecución, sin plazos y apercibimientos de cumplimientos. Estos apercibimientos los encontramos en el capítulo quinto del artículo 725 del propio cuerpo normativo, el mismo que regula dos formas de ejecución: remate y adjudicación; no obstante, no idóneas para garantizar la ejecución de prestaciones económicas previsionales, porque los bienes del estado no son materia de remate o embargo, por su característica principal: bienes de dominio público, “legitimando a que la ejecución de resoluciones judiciales se encuentren dirigidas (previa evaluación de caso por caso) a los bienes de dominio privado, esto es, a las recaudaciones propias o directamente recaudadas por cualquier institución del estado” (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2010).

Todas las instituciones públicas o empresas del estado se someten al presupuesto estatal (propuesto por el ejecutivo) con un procedimiento de aprobación bajo la competencia exclusiva del poder legislativo, tal como lo regulan los artículos 77 y 78 de nuestra Constitución Política de 1993.

Este procedimiento fija al presupuesto institucional y el gasto que se puedan generar de forma anual, tomando para ello las reglas del segundo párrafo del artículo 77 de nuestra Carta Magna: *“El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización”*.

El presupuesto público se sustenta con el gasto anual solicitado por las instituciones mediante partidas presupuestarias para la inversión y ejecución de obras y otros. Asimismo, en el gasto del presupuesto anual se encuentra incorporada (de forma obligatoria) la partida presupuestal para el pago de sentencias judiciales, donde su monto equivale entre el 3 % al 5 %, tomando como mandato normativo el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440.

En tal sentido, en el sector público los fondos son limitados y escasos para cubrir los requerimientos que puedan efectuar las instituciones para la satisfacción de necesidades, más, si son para cubrir contingencias o sumas líquidas provenientes de mandatos judiciales; por ello, se distingue a los obligados (público y privado) para el cumplimiento cabal e íntegro de las sentencias judiciales, no permitiendo actuar con las mismas reglas en supuestos distintos, porque afectaría de manera directa a los principios de sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestal.

El Tribunal Constitucional del Perú, como máximo intérprete de nuestra constitución, dejó sentada su posición en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Perú, 2004, refiriéndose al sujeto obligado a cumplir con los mandatos judiciales:

(...) considera legítimo que, tomando en cuenta al sujeto procesal vencido en juicio y, en concreto, cuando ese vencido en juicio sea el Estado, el legislador pueda establecer ciertos límites o restricciones al derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales firmes, en la medida en que éstas tengan una justificación constitucional.

Uno de esos límites, derivado directamente de la Norma Suprema, lo constituye el mandato constitucional de que ciertos bienes del Estado, como los de dominio público, no pueden ser afectados, voluntaria o forzosamente. Ese fue el criterio implícitamente señalado por este Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente 006-1996-AI/TC, en la que se dejó entrever que, de conformidad con el artículo 73º de la Constitución, tales

resoluciones judiciales o las que se emitan para ejecutarlas, no pueden recaer sobre los denominados bienes de dominio público.

Tal como se ha indicado líneas arriba, considerar que las deudas del estado se cancelen bajo las reglas de exigibilidad de los obligados del ámbito privado atentarían contra los mandatos imperativos de los artículos 73³¹, 77³² y 78³³ de la constitución de 1993, considerando un ejercicio ilimitado de la eficacia del derecho a la tutela procesal efectiva, ello no puede ser posible debido a que todos los derechos en una sociedad democrática tienen límites y mandatos de cumplimiento positivos y negativos, donde las reglas se fijan mediante la constitución política o normas de desarrollo constitucional; sin embargo, esta eficacia limitada en el ámbito público no implica el desconocimiento al reconocimiento judicial que pueda haber obtenido la persona, tal como se precisa en el pronunciamiento (Caso Lagos del Campo vs. Perú, 2017) la “tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos judiciales sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera oportuna, sencilla e integral”

Esto ha sido ratificado en el pronunciamiento del (Caso Femapor vs. Perú, 2022), estableciendo:

(...) la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten una decisión o sentencia, sino que requiere además que el Estado garantice los medios y mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, de modo que se protejan de manera efectiva los derechos declarados (2022). Asimismo, este Tribunal ha establecido que la efectividad de sentencias depende de su ejecución, cuyo proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.

³¹ Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares, conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

³² La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

³³ (...) *No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.*

En ese sentido, si bien existen límites, estos no pueden generar desprotección a las víctimas al prohibir o retrasar la ejecución de resoluciones judiciales. Todo lo contrario, la regulación normativa debe asumir un tiempo breve y prudente para la cancelación de derechos económicos, sin afectar los recursos económicos presupuestales y tampoco los derechos pensionarios reconocidos judicialmente.

Esto es, la exigibilidad para la efectividad de los derechos radica en seguir con los parámetros fijados a partir de las decisiones convencionales vinculantes para garantizar:

(...) La ejecución de las sentencias [como] componente del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. De igual manera, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución, debido a que el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado permitiera que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes (Caso Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador, 2021).

1.1 ¿Las vías procesales asimilan algún nivel de protección del derecho a la pensión?

El derecho a la ejecución judicial tiene un asidero sustantivo y procesal, debido a que se incorpora como un derecho humano propio de la persona y procesal, porque permite que las decisiones en calidad de cosa juzgada puedan plasmarse en la realidad para su goce y materialización efectiva, ya que un mandato judicial sin ejecución efectiva terminará siendo 'una norma jurídica sin derechos'.

Al ser un derecho inherente al catálogo de garantías de la persona, se concibe como un derecho universal y aplicable a cualquier etapa del proceso judicial, donde su eficacia radica en la protección de los derechos fundamentales (sociales).

No obstante, la problemática que se plantea en el presente apartado radica en verificar si las vías procedimentales tienen alguna relación con el nivel de protección judicial del derecho a la pensión en etapa de ejecución judicial y si estas son determinantes para la exigibilidad y materialización del derecho ya conculcado. La forma de administración de justicia se estructura de forma jerárquica y funcional, tomando consigo reglas y parámetros a cumplir en todo proceso judicial, a las que se denomina vía procesal.

La vía procesal identifica y determina la ubicación de las pretensiones solicitadas por las partes procesales ante el órgano jurisdiccional en su estructura orgánica (niveles), las mismas que se dan en el inicio de todo proceso judicial; sin embargo, esto variará cuando nos encontremos en la etapa de ejecución judicial por la condensación del derecho conculcado con relación al derecho humano y fundamental de la pensión.

La identificación de la vía procesal es predeterminada por la ley o jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional o Corte Suprema. Por ejemplo, esto se plasma en el precedente vinculante emitido en el expediente Nro. 01417-2005-PA/TC, donde se determina que la urgencia de las pretensiones pensionarias se darán dependiendo del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión.

Al tener un campo delimitado, la investigación solo toma dos vías procesales para el resguardo del derecho a la pensión:

- El proceso de amparo es la vía excepcional (tutela urgente) para la tramitación de pretensiones pensionarias, debido a que su competencia radica al contenido esencial del derecho a la pensión o en derechos constitucionalmente protegidos.
- El proceso contencioso administrativo cuenta con dos vías ordinarias para la tramitación de pretensiones pensionarias. La primera vía se materializa en el proceso urgente, donde su competencia solo abarca al contenido esencial del derecho a la pensión, y la segunda, la vía del proceso ordinario, donde su competencia se amplía al contenido no esencial y adicional.

En tal sentido, en el centro de elección de cualquier vía procesal se encuentran los derechos fundamentales invocados por las partes en la etapa postulatoria, ya que serán trascendentales para la emisión de la decisión judicial y los mandatos declarativos y/o restitutorios que puedan derivar del reconocimiento judicial.

El proceso de amparo tiene una doble finalidad: **“proteger los derechos constitucionales, ya sean de naturaleza individual o colectiva, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo”**³⁴ y **“garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa (agregado nuestro)”**³⁵.

Asimismo, el proceso contencioso-administrativo **“tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”**³⁶.

³⁴ Artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

³⁵ Artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

³⁶ Artículo 1 del reglamento de la Ley 27584, aprobado por el Decreto Supremo 011-2019-JUS.

Esto implica que las finalidades de ambos procesos tengan un alcance amplio y efectivo, no solo para reconocer derechos humanos o fundamentales mediante una decisión firme, sino porque son aplicables para todas las etapas del proceso, incluso para la materialización, concretización y justiciabilidad efectiva del derecho social. Se adelantó en párrafos previos, donde se ha establecido la condensación del derecho social reconocido como forma de protección de los seres humanos.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el célebre caso Inocente Puluche Cárdenas vs. Oficina de Normalización Previsional, estableciendo:

(...) dada la muy avanzada edad del actor (99 años), teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la interposición de la demanda de amparo y que constituyen fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y la primacía normativa de la Constitución, los cuales obligan a superar exigencias de tipo formal, este Tribunal, en forma excepcionalísima, decide emitir pronunciamiento sobre el asunto materia del RAC.

(...) el Tribunal Constitucional estima necesario ordenar al juez de ejecución del presente caso, que resuelva y se asegure de que el demandante cobre efectivamente el monto que le corresponda por todos sus adeudos en materia previsional (incluidos los respectivos intereses), en un plazo de 30 días hábiles (lo que incluye la realización de la nueva liquidación de intereses legales), tiempo que se computará desde el día de notificación de la presente decisión y que, una vez vencido dicho plazo originará las respectivas responsabilidades, debiendo remitir a este Tribunal las resoluciones que se hayan adoptado sobre el particular.

En tal sentido, un aspecto que trasciende en la protección de las vías procesales tiene que ver con la eficacia de promoción y defensa de los derechos fundamentales existentes en uno y otro proceso judicial, debido a la consideración y estructuración objetiva de resguardo para la declaración judicial del derecho a la pensión.

Ello se debe a que la vía del proceso de amparo aún se concibe como garante de tutela urgente y eficaz pero residual; mientras que en el proceso contencioso-administrativo tiene la concepción de un proceso ordinario propiamente, donde sus plazos y pronunciamientos son menos estructurados y más latos. No obstante, tienen una misma finalidad: proteger el derecho a la pensión de los seres humanos.

Sin embargo, tal concepción solo podría abarcar a las tres primeras etapas³⁷ de ambos procesos judiciales, porque la discusión de si constituyen en derechos constitucionalmente protegidos o no, se realiza de manera inicial para la elección de la vía de tramitación (auto admisorio o sentencia), tal como se puede evidenciar de los célebres casos Anicama Hernández y las reglas vinculantes sobre procedencia del amparo en materia pensionaria³⁸ y Elgo Ríos, donde se estructura en elementos a la vía igualmente satisfactoria y la procedencia del amparo³⁹; sin embargo, en la etapa de ejecución tal consideración de división se extingue

³⁷ Postulatoria, impugnatoria y decisoria.

³⁸ a) *En primer término, forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permite dar inicio al período de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.*

b) *En segundo lugar (...) será objeto de protección en la vía de amparo los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), o de una pensión de invalidez.*

c) *Por otra parte, (...) en los supuestos en los que se pretenda ventilar en sede constitucional pretensiones relacionadas no con el reconocimiento de la pensión que debe conceder el sistema previsional público o privado, sino con su específico monto, ello sólo será procedente cuando se encuentre comprometido el derecho al mínimo vital.*

d) *Asimismo, aun cuando, prima facie, las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes no forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, en la medida de que el acceso a las prestaciones pensionarias sí lo es, son susceptibles de protección a través del amparo los supuestos en los que se deniegue el otorgamiento de una pensión de sobrevivencia, a pesar de cumplir con los requisitos legales para obtenerla.*

e) *(...) las afectaciones al derecho a la igualdad como consecuencia del distinto tratamiento (en la ley o en la aplicación de la ley) que dicho sistema dispense a personas que se encuentran en situación idéntica o sustancialmente análoga, serán susceptibles de ser protegidos mediante el proceso de amparo, siempre que el término de comparación propuesto resulte válido.*

f) *Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que para que quepa un pronunciamiento de mérito en los procesos de amparo, la titularidad del derecho subjetivo concreto de que se trate debe encontrarse suficientemente acreditada.*

³⁹ Queda claro, entonces, que la vía ordinaria será "igualmente satisfactoria" a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:

para convertirse en un derecho violado, pero reconocido por el órgano jurisdiccional. Esto no es más que proteger al derecho a la pensión en sede judicial como fórmula de protección judicial y justiciabilidad de los derechos sociales, donde el beneficio será para el ser humano, con ello, poder elevar – mantener su calidad de vida conforme lo dispone el artículo 10 de la Constitución Política de 1993.

Por lo que, las vías procesales en la etapa de ejecución ya no tendrán la división clásica de las normas procesales, sino que serán parte de la materialización y desarrollo del derecho social a la pensión. Ante ello, se afirma que la tutela con retrasos no es plena y efectiva si esta se alimenta de su diferenciación como aspecto de literalidad.

En tal sentido, la protección para la materialización del derecho a la pensión en la etapa de ejecución se asemeja en ambos procesos por el reconocimiento judicial existente, imposibilitando al órgano jurisdiccional tomar como fundamento para la exigibilidad las vías procesales en las que se han tramitado las causas; lo cual, no se puede considerar un grado de mayor de protección judicial, sino que debe primar la naturaleza propia del derecho vulnerado y que se pretende restituir de forma efectiva: pagos mensuales y pensiones devengadas.

Lo expresado encuentra asidero en el ámbito convencional y constitucional, debido a que el artículo 25 numeral 2 inciso C de la Convención Americana de Derechos Humanos, prescribe: *“Los Estados Parte se comprometen: (...) C. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”* y la Constitución Política de 1993, reconoce en su artículo 139 numeral 3 *“El derecho al debido proceso y la tutela jurisdiccional”*.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia Nro. 01042-2002-PA/TC, refiriéndose a la protección de los derechos fundamentales en etapa de ejecución (sin tomar en consideración la vía procesal accionada), ha expresado:

La actuación de la autoridad jurisdiccional en la etapa de ejecución de sentencias constituye un elemento fundamental e imprescindible en el logro de una efectiva tutela jurisdiccional, siendo de especial relevancia para el interés público, **dado que el Estado**

-
- Que la estructura del proceso [sea] idónea para la tutela del derecho.
 - Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada.
 - Que no existe riesgo de que se produzca la irreparabilidad.
 - Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.

de derecho no puede existir cuando no es posible alcanzar la justicia a través de los órganos establecidos para tal efecto. Para ello, la autoridad jurisdiccional deberá realizar todas aquellas acciones que tiendan a que los justiciables sean repuestos en sus derechos, reaccionando frente a posteriores actuaciones o comportamientos que debiliten el contenido material de sus decisiones, pues sólo así se podrán satisfacer los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos (resaltado agregado) (2002).

Por lo tanto, quiero poner en consideración que las vías procesales al formar parte de la protección de derechos fundamentales en la elección de la vía de tramitación no deben ser utilizadas como fórmula de protección especial en la ejecución judicial, porque en realidad solo definen la forma inicial del proceso (hasta la emisión de sentencia judicial), debido a que en la etapa de ejecución se condensan para generar una protección única y adecuada al derecho social a la pensión vulnerado. Para garantizar la satisfacción integral del derecho a la pensión del titular o beneficiarios.

En este escenario, no se puede considerar a las vías procesales como formas de protección idónea en la etapa de ejecución judicial, porque el derecho a la pensión en ambos procesos judiciales no pierde su finalidad de derecho humanos y fundamental. Por el contrario, cuando existe reconocimiento judicial, cobra eficacia individual de satisfacción para la concretización efectiva y plena, donde el beneficiario será la persona humana; con ello, se alinea a la prescripción normativa del artículo 1 de nuestra Carta Magna: *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*.

En tal caso, las vías procesales surgen para encaminar los pedidos de los justiciables, pero no impiden que la protección del derecho a la pensión pierda trascendencia y relevancia en la etapa de ejecución, sino, por el contrario, tienen realce para garantizar, satisfacer y materializar tal derecho. Esto ya no sería materia de cuestionamiento si el contenido esencial del derecho a la pensión se hubiese acogido a los dos parámetros desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *“Las pensiones deben ser oportunas y sin demoras, para garantizar una vida digna del beneficiado y de disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social”* (Caso Muelle Flores vs. Perú, 2019).

Por lo tanto, la elección de la vía en los derechos sociales, en específico, a la pensión para su tramitación y el reconocimiento judicial, en las primeras tres etapas del proceso judicial; sin embargo, en la etapa de ejecución judicial su función y finalidad se condensarán para garantizar su protección sobre cualquier tipo de contingencia.

Es por ello, que en la investigación se asume una sola forma de cumplimiento de las sentencias judiciales, conforme se apreciará de las propuestas de modificación del Código Procesal Constitucional y del proceso contencioso-administrativo.

1.2 El derecho a obtener un acceso efectivo y pleno en pensiones

Tal como se ha venido señalando, el derecho a la tutela procesal efectiva cuenta con límites objetivos que pueden ser desarrollados en la propia constitución o en leyes ordinarias; estas no pueden ser considerados como barreras para los incumplimientos de las deudas estatales, todo lo contrario, son límites para salvaguardar los mandatos imperativos de la constitución de corte económico y financiero. Estos límites no implican un desconocimiento al derecho de acceso pleno y efectivo de los mandatos judiciales, pero su prolongación en el tiempo y forma de actuación irresponsable como defensa estatal, podría afectar derechos constitucionales: dignidad humana, derecho a la pensión, plazo razonable y otros.

El derecho de acceder o acción al sistema judicial, en palabras de Monroy Gálvez, “forma parte del elenco de derechos que son configurativos de los derechos humanos básicos” (2009, pág. 460), o como afirma el maestro Fix-Zamudio, “se concibe como un derecho humano a la justicia” (1985, pág. 13), es decir, que acceder a la justicia configura como un derecho humano para reclamar y proteger otros derechos fundamentales, donde acceder no implica solo ‘iniciar’ un proceso, sino que ejecutar plena y satisfactoriamente una decisión judicial.

Dicho derecho no solo implica que la persona acuda al órgano jurisdiccional a resultas de una decisión judicial, sino que su trascendencia procesal garantice un acceso efectivo de justicia donde la persona pueda concretizar su derecho exigible obtenido judicialmente, como finalidad principal.

Por ello, se considera que el acceso es un elemento indesligable y transversal de la efectividad de resoluciones judiciales, donde la finalidad principal será el cumplimiento total y efectivo del derecho tutelado. Además, se encuentra ligado al elemento tiempo, porque tener el derecho de acceso a la justicia, pero convertirla en infinito, resulta de igual de perjudicioso que un proceso judicial sin etapa de ejecución judicial.

En este sentido, el derecho de acción no se limita a la interposición inicial de recursos o procesos judiciales por medio de demandas, sino que su eficacia normativa de dicho derecho humano trasciende al cumplimiento de las decisiones judiciales para llevar a niveles óptimos o queridos; sin embargo, es necesario precisar que obtener un resultado fundado sin que se pueda materializar y beneficiar al titular, nos encontraríamos ante una “existencia formal y sin trascendencia del proceso judicial” (Caso Acevedo Jaramillo vs. Perú, 2006), condenando a

que las decisiones judiciales se conviertan en fracasos judiciales, debido a la falta de eficacia constitucional.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el (Caso Las Palmeras vs Colombia, 2001) estableció de manera expresa:

(...) 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.

En una reciente sentencia emitida en el (Caso Femapor vs. Perú)⁴⁰ fijó estándares convencionales en el derecho internacional de los derechos humanos, donde ha relacionado al derecho de acceder a la justicia con el derecho a la ejecución judicial, producto de ello se estableció que, *“para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora”*.

Por tanto, si necesitamos asumir un acceso efectivo y pleno del derecho a la pensión, debemos seguir los parámetros fijados por el órgano de protección de los derechos humanos a nivel convencional, para lograr la efectividad y cumplimiento de las decisiones judiciales.

Por su parte, el Tribunal Constitucional Peruano ha resuelto un recurso de agravio constitucional en etapa de ejecución judicial, mediante el auto Nro. 02214-2014-PA/TC⁴¹, donde expresó:

(...) en lo que se refiere a toda actuación jurisdiccional, se efectivicen obligaciones concretas que tengan como finalidad primordial el resguardo de derechos como el de la "efectiva" tutela jurisdiccional en procesos de amparo previsionales, tomando como base el respeto a la dignidad de la persona anciana y que, en el caso de éstas, la propia norma fundamental exige un trato especial dada su condición especial (2015).

⁴⁰ Sentencia emitida el 1 de febrero de 2022.

⁴¹ Caso Inocente Puluche Cárdenas vs. Oficina de Normalización Previsional.

Ello permite concluir que el derecho al acceso a la justicia no se limita a la interposición de actos iniciales de los justiciables, sino acceder de manera integral y eficaz, donde el justiciable pueda conocer materialmente sus derechos que le han sido reconocidos judicialmente.

1.3 Procedimiento y exigibilidad de deudas: Atención prioritaria en pensiones

Tal como se ha mencionado en el capítulo anterior, la Sostenibilidad Financiera tiene una visión de presente y futuro, con la finalidad de sostener a los regímenes previsionales de manera adecuada y coherente en el tiempo. Ello se debe al carácter progresivo del derecho social a la pensión, para su otorgamiento oportuno y garantizar la protección económica de sus beneficiarios; sin ella, tendríamos a un derecho escrito en papel sin eficacia y efectividad.

Por su parte, la exigibilidad prioritaria en pensiones se sustenta en dos aspectos de suma importancia: la generación de una tutela adecuada y prioritaria para un derecho humano y la efectividad de la judicialización frente a personas adultas mayores, para asumir una satisfacción plena y concreta de su derecho conculcado. No obstante, a la exigibilidad prioritaria debemos sumar el punto de partida económico y financiero para dotarle de validez, es decir, no se puede iniciar el procedimiento de exigibilidad del derecho social sin antes verificar la sostenibilidad financiera.

Ahora bien, el presente apartado se trabajará desde el procedimiento de exigibilidad de pago regulado en el artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional, del artículo 46 del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo y del artículo 73 del Decreto Legislativo 1440, con el objetivo de verificar si estas asumen un carácter prioritario sin transgredir el derecho de la sostenibilidad financiera y si dicha exigibilidad es eficiente en relación con el tiempo para su cumplimiento. Estas normas tienen la siguiente regulación:

Tabla 3

Regulación normativa para el cumplimiento de deudas

Código Procesal Constitucional	TUO de la Ley 27584	Decreto Legislativo 1440
(...) Si el cumplimiento de la sentencia depende de previsiones contenidas en el presupuesto general de la República o presupuestos de entidades estatales, la parte	(...) Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos	Los requerimientos de pago que no puedan ser atendidos conforme a lo señalado en los párrafos 73.1 y 73.2, se atienden con cargo a los presupuestos aprobados

vencedora puede pedir al juez que modifique la ejecución material de la sentencia, proponiendo una fórmula sustitutoria que cause igual satisfacción a su derecho conculcado.

establecidos en los numerales 46.1, 46.2 y 46.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil.

dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.

(Fuente: elaboración propia)

En cuanto a las normas mostradas, se puede apreciar que existe una dispersa regulación para con la ejecución judicial, asumiendo como una única fuente la elección de las vías procesales prescrita en determinada norma legal. No obstante, tal regulación no asume una validez normativa de exigibilidad prioritaria y eficaz, puesto que lo que se persigue con la judicialización es la protección de un mismo derecho humano (pensión) y que las personas vean satisfechos sus derechos conculcados, sobre todo, si son personas adultas mayores, donde su esperanza de vida se acorta⁴²; conllevando a que regulación legal de exigibilidad no sólo asuma con elección procesal la determinación del procedimiento de ejecución judicial, sino también desde el ámbito sustantivo o material del propio derecho, para dotarle de efectividad al derecho a la pensión.

En tal medida, se puede atribuir que la regulación asienta en un aspecto procesal como único determinante para la exigibilidad del derecho a la pensión, sin embargo, ello no debería ser concebido de tal forma porque se estaría generando una desprotección en favor, asumiendo consigo que traten de asumir una determinada vía para conseguir celeridad en la ejecución judicial.

Así, podemos advertir que la regulación procesal constitucional rebasa las expectativas de la sostenibilidad financiera, pese al carácter prioritario del derecho a la pensión. Esto se debe a la prontitud en el tiempo para el pago frente a la situación económica que asume el estado (otorgamiento de presupuesto anual sustentado y programado), a su vez, por su falta de capacidad de pago, ya sea, por falta de disponibilidad presupuestal o la actividad administrativa propia que resulta de los procedimientos administrativos, así como del principio

⁴² Si bien, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico ha pronosticado que para el año 2050 en nuestro país, la esperanza de vida será de 83 años, superior al que actualmente se tiene 81.8 años.

de austeridad. Por lo tanto, hay que considerar que la rapidez en el pago sea la solución única al problema; será una solución incongruente, porque al asumir tal hipótesis, consideraríamos al estado como sujeto de derecho privado, eliminando su naturaleza propia de sujeto de derecho público, así como se dotaría de ilimitada eficacia del derecho a la pensión frente a la sostenibilidad financiera en el procedimiento de ejecución judicial.

En tal sentido, el plazo de cinco días que se ha fijado en el artículo 27 de la norma procesal constitucional, no permite que el estado pueda cumplir y honrar las obligaciones de dar, por el contrario, se tornará en un acto de ilusorio y vacío de efectividad, debido a que no existiría la forma de poder perseguir u obligar al pago. A esto, sumar que la propia norma no asume un procedimiento distinto al requerimiento antes mencionado, tampoco asume la supletoriedad de normas.

Por otro lado, el artículo 46 del TUO de la Ley 27584, nos establece un plan o guía para poder pagar las deudas económicas que adquirieron la calidad de cosa juzgada, a nuestra consideración, excesiva y formalista. En primer término, porque sólo consiente que la decisión sea ejecutable siempre que el proceso haya adquirido la calidad de cosa juzgada, esto es, hayan terminado las instancias jurisdiccionales o que el estado haya renunciado a interponer recursos impugnatorios (poco probable). Segundo, la decisión en calidad de cosa juzgada recién podrá ser ejecutable siempre que la decisión sea requerida de manera expresa y cierta, cuando se encuentre aprobada una resolución administrativa o liquidación judicial donde se realiza el cálculo de pensión mensual y sus devengados e intereses legales, cuando se obtenga una obligación de dar cierta, líquida y liquidable. Tercero, luego de transcurridos los plazos que se detallan en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 46, siempre que transcurrido el plazo de seis meses sin que la entidad estatal se haya obligado a cancelar la deuda, se podrá iniciar la ejecución forzada contra los bienes del estado; sin embargo, nos generan ciertas incertidumbres, con relación a la ejecución forzada de bienes estatales, ello, ¿por qué serán de todos los bienes estatales? ¿De recursos públicos o privados?

Para contestar o cuando menos aproximar una respuesta a tales preguntas, debemos partir de un problema jurídicamente evidente de la propia regulación y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Abordando la primera temática podemos citar al propio precepto: “(...) *se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil*” (agregado nuestro) nos remite al artículo 713 del Código Procesal Civil, pero dicho artículo se encuentra derogado por la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1069, vigente desde el 28 de junio de 2008; por lo tanto, a pesar de que el TUO de la Ley 27584 fue aprobado por el Decreto

Supremo 011-2019-JUS, publicado el 4 de mayo de 2019, fecha posterior al mencionado decreto legislativo, se comete el grave error de introducirlo en su regulación. Esta situación no hace más que alterar la efectividad de las resoluciones judiciales.

Ahora, sobre la segunda temática, debemos iniciar con la diferenciación que realiza el Tribunal Constitucional a los bienes del estado “[estos] se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público” (1997) y en la sentencia 015-2015-PI/TC se ha establecido su similitud en “la protección de imprescriptibilidad y bienestar general que se fundamenta en el desarrollo integral y equilibrado de nuestro país” (2019).

Para determinar que los bienes de dominio público no son susceptibles de embargo, partamos del artículo 73 de la Constitución Política de 1993: “*Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles*” y del código procesal civil, en el numeral 1 del artículo 648, prescribe: “*Son inembargables: 1.- Los Bienes del Estado*”. Adicionar, a lo resuelto por el Tribunal Constitucional Peruano respecto de “la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse, o tener la condición, de bienes de dominio público” (2004); por lo tanto, la sola consideración de bien de dominio público hace que pierda efectos de exigibilidad y embargabilidad frente a los acreedores o terceros, por ende, no pueden estar inmersos en proceso judicial, sino, como lo establece la propia sentencia, sólo lo referente a ‘*bienes de dominio privado*’.

En este contexto, los únicos bienes que pueden ser materia de embargo serán los de dominio privado, tomando en consideración que esta clasificación se encuentra regulada en el artículo 75 de la constitución de 1993, pero no tiene un desarrollo normativo de tipo legal que enuncie los bienes que detentan tal calidad. A pesar de ello, podemos considerar que, entre los recursos privados, las entidades pueden crear derechos, contribuciones o tasas enmarcadas en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA), donde se consideran los llamados Recursos Directamente Recaudados (RDR).

Por tal motivo, se ha dispuesto jurisprudencialmente con efectos vinculantes “que sean las partes u órganos judiciales quienes lo puedan determinar en cada caso, en concreto, la viabilidad de los pedidos de ejecución forzada, para no trasgredir en esencia lo prescrito en el artículo 73 de la Carta Magna” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2019).

Por lo que, para poder considerar la existencia de un procedimiento de embargo, se debe partir de acreditar que los bienes le correspondan a los de dominio privado. A ello se debe sumar el porcentaje (3 % al 5 %) que se recibe del Presupuesto Institucional Anual, para el cumplimiento de sentencias judiciales; sin embargo, el monto porcentual es irrisorio con

relación al número de procesos judiciales que puedan existir en las entidades estatales en los diferentes niveles del estado.

Para acercarnos al total de procesos judiciales existentes en el Perú, en los tres niveles del estado, tenemos:

Figura 1

Procesos judiciales en los tres niveles de gobierno

Cuadro N° 03
Contingencias generadas por demandas judiciales, según nivel de gobierno, al 30 de noviembre de 2022

Nivel de gobierno	N° Pliegos	N° Expedientes	N° Beneficiarios	Monto de la contingencia (Millones de S/)	%
Gobierno Nacional	156	19 319	20 546	19 532	73.5
Gobiernos Regionales	27	17 336	18 091	2 154	8.1
Gobiernos Locales	508	28 135	28 753	4 897	18.4
Total	691	64 709	67 390	26 584	100.0

Fuente: (Dirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022)

En último lugar, tenemos que la regulación del artículo 73 del Decreto Legislativo 1440 'Ley del Sistema Nacional del Presupuesto Público' ha señalado que solo serán materia de inicio de su procedimiento si la sentencia tiene calidad de cosa juzgada, de la misma manera que en el proceso contencioso-administrativo, generándose que existan retrasos significativos para que a futuro se pueda generar una exigibilidad plena.

De la misma manera, se ha determinado que sólo se pagarán las sentencias en un máximo del 5% del Presupuesto Institucional Anual, que en esencia podría constituir un monto porcentual ínfimo con relación al número de procesos judiciales con sentencias firmes, donde incluso se podrían encontrarse personas adultas mayores a la espera de una ejecución plena y eficiente de sus derechos reconocidos judicialmente.

Luego, se realiza una precisión normativa. En caso de haber un exceso en los requerimientos de pago, la entidad estatal se encuentra obligada a cancelar de forma proporcional en relación con todos los requerimientos existentes. Se entendería sin discriminación o existencia de prioridades. No obstante, sí debe revisar la fecha de notificación a la entidad estatal con el requerimiento de deuda.

Finalmente, se podrá presupuestar en los cinco años siguientes si la deuda supera el presupuesto institucional anual, es decir, que a tenor de lo que se ha podido verificar en el

cuadro de procesos judiciales en los niveles de gobierno, siempre se llegará a dicha faceta, debido a que siempre habrá excesos en los pagos por los múltiples requerimientos, considerando incluso que las deudas pensionarias son significativas y numerosas, pero sin un rumbo de distribución para su cumplimiento, peso a los múltiples esfuerzos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2. Relación del Derecho a la Pensión y Tutela Procesal Efectiva con otros principios y derechos para una ejecución judicial oportuna, sencilla y eficaz

Si bien los derechos fundamentales se estructuran de manera individual, asumiendo elementos y características propias, ello no sucede cuando se impulsa un proceso judicial, debido a que estos deben ir acompañados de otros derechos y principios para su tramitación y posterior decisión.

Asimismo, cuando el órgano jurisdiccional asume la decisión definitiva, no solo prioriza el derecho denunciado, sino que este trasciende a vincularlos o relacionarlos con otros derechos de corte sustantivo o procesal, para dotarle de respaldo y seguridad jurídica a su decisión.

Por lo tanto, el solo reconocimiento de derechos fundamentales en normas jurídicas no termina por asumir la eficacia constitucional que necesitan los derechos sustantivos, sino que estos requieren de eficacia y exigibilidad para su realización.

Las normas de desarrollo constitucional tienen por finalidad otorgarle el nivel de exigibilidad correspondiente a los derechos fundamentales, estableciéndose limitaciones positivas y negativas. De esa manera, los derechos tendrán eficacia en la realidad, ya que un derecho sin eficacia no podría considerarse como un verdadero reconocimiento a nivel constitucional y convencional por el simple hecho de serlo, es decir, que todos los derechos fundamentales necesitan lograr y desarrollar una eficacia práctica para su protección, concretización y materialización.

Por lo que, al derecho a la pensión se lo considera como un derecho de múltiple vinculación, debido a que su naturaleza parte de la protección de la persona humana⁴³ y sus necesidades básicas.

Así, su relación con el derecho de dignidad humana es la más trascendental por su doble dimensión: principio y derecho.

⁴³ El artículo 11 de la Constitución Política de 1993, considera a la protección como fórmula de elevación de calidad de vida.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado su relación estableciendo su configuración [sobre] el mínimo existencial necesario para garantizar una vida no sólo plena en su faz formal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; en otras palabras, para garantizar una vida digna (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Sin embargo, su relación con dicho derecho-principio se ha comentado a lo largo de la investigación; por lo que, ahora nos avocaremos a relacionarlo con principios y derechos fundamentales que trascienden y se encuentran presente en todo proceso judicial, sobre todo, en la etapa de ejecución judicial de sentencias con contenido previsional donde su incidencia es valiosa para materializar el derecho alimentario a la pensión.

Estos derechos y principios son: i) Derecho a la protección judicial; ii) El derecho al plazo razonable; iii) El principio de cosa juzgada, y iv) El principio de justiciabilidad de los derechos sociales.

2.1 El derecho a la protección judicial

La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 25, lo regula de la siguiente manera:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los estados parten se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar posibilidades del recurso judicial, y; **c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.**

En tal sentido, referirnos al derecho de protección judicial es referirnos a la garantía de carácter procesal que vincula a la persona y al estado, con la finalidad de obtener una decisión justa, equitativa y suficiente al conflicto surgido por la violación de derechos, pero a su vez, otorgar efectividad a los derechos fundamentales. Esta efectividad es una obligación estatal de “adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial [sean] verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación” (Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá, 2014).

Es así como se podrá vincular al numeral primero y segundo del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, porque no tendría justificación solo considerar como garantía judicial de los individuos sin obligación estatal de positivizar las reglas o procedimiento adecuados, sencillos y suficientes con el objetivo de concretizar derechos, más, si estos son sociales que históricamente se encontraban relegados al sometimiento de los derechos civiles y políticos.

Por lo que, la protección judicial implica iniciar una causa judicial (por cualquier tipo de proceso) para el reclamo de los derechos de las personas por violaciones existentes a derechos fundamentales, pero deben estar dotadas de obligatoriedad o fuerza vinculante de las decisiones judiciales, por ello, para concederle la efectividad tienen que haber pasado un trámite inicial, donde sus efectos se concreten en la inmutabilidad con eficacia radiante, es decir, asumir la calidad de cosa juzgada con cumplimiento.

Por tanto, una decisión que pasa a tener la calidad de cosa juzgada tendrá un efecto directo hacia la eficacia del derecho, siendo factible la correspondiente a la efectividad plena y concreta del derecho conculcado. En dicho ámbito se aloja la protección judicial como garantía por medio de recursos rápidos, sencillos y eficaces, donde su finalidad será la satisfacción no solo de la persona, sino de la funcionalidad operativa del sistema jurídico.

En tal efecto, las decisiones deben obtener eficacia para la concretización y satisfacción de los derechos conculcados en juicio, esto se logrará siempre que exista una regulación adecuada y suficiente “para asegurar, para aplicación del recurso efectivo” (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile), caso contrario, las decisiones judiciales serán simples actos aislados de victoria, donde su imperante será la falta de efectividad judicial.

Si bien en nuestro país no se ha incorporado como un derecho fundamental expreso, permitiéndose que los mandatos judiciales tengan retardos excesivos (véase caso Puluche Cárdenas y los casos que se presentan en el trabajo), no perdamos de vista al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 55 de nuestra Constitución Política de 1993, de forma armónica permiten incidir en la vinculación y obligatoriedad de utilizar la protección judicial como garantía en todo el proceso judicial, de forma especial, en la ejecución de resoluciones judiciales, para alcanzar su objetivo personal y social.

En esta misma línea, Huerta Guerrero ha señalado “que la protección judicial debe ser vista desde dos derechos: debido proceso y tutela jurisdiccional, para permitirle que el derecho de acceso a la justicia trascienda en asumir un recurso idóneo y eficaz. Para que el primero permita proteger la situación jurídica infringida y para el segundo, que permita

producir el resultado para el que ha sido concebido” (2011, p. 4), esto es, otorgarle cumplimiento efectivo a las decisiones que pasaron a tener calidad de cosa juzgada.

Para concluir, es necesario establecer que la obligatoriedad del mandato del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos nos permitirá la utilización del derecho de protección judicial como garantía de la ejecución procesal, donde el recurso sencillo y rápido será asumir el cumplimiento de las decisiones judiciales en un plazo corto y sin demora, con la finalidad de otorgarle efectividad y satisfacción integral a las personas que asumieron la vía de protección judicial. Claro está que esta garantía debe tener un ámbito normativo que permita conocer el procedimiento, sin afectar otros derechos constitucionales, como la Sostenibilidad Financiera; siendo así, es un derecho que lleva a la efectividad de la decisión, pero sin afectación a otros derechos.

2.2 El derecho al plazo razonable en pensiones

La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8.1, regula el derecho al plazo razonable:

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.

Tal como se ha establecido en capítulos anteriores, los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales toman el mismo fundamento en su consolidación: el respeto y garantía al ser humano. Por lo que, el derecho al plazo razonable forma parte de dicha concepción fundamental, más aún, si asume en su estructura una posición central para la exigibilidad efectiva de los derechos fundamentales y humanos en un plazo que se considere razonable.

Asimismo, el plazo razonable surge como una garantía del debido proceso, en su concepción material, para la realización efectiva de los derechos fundamentales y su respeto irrestricto en beneficio de la persona. Esto implica el control en el tiempo de la ejecución judicial para el cumplimiento pleno y cabal de las sentencias firmes, con la finalidad de no quedarse inertes y perennes en el tiempo, porque “una demora prolongada en el proceso puede llegar a constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales” (Caso Digna Ochoa vs. México, 2021).

El derecho al plazo razonable tiene como principal componente el tiempo entre el inicio del proceso hasta la ejecución efectiva y material de las decisiones judiciales, es decir, que la eficacia de dicho derecho no se da por etapas procesales, sino que esta trasciende a la totalidad del tiempo que la persona se encuentra en litigio o que se ha tomado para solucionar el conflicto.

En este entendido, podemos considerar que el derecho al plazo razonable verifica la razonabilidad en los tiempos de espera que debe tener una persona involucrada en un proceso judicial; sin embargo, existen cuatro elementos propios que permiten identificar si el proceso judicial asume o no la violación de dicha garantía: “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 presunta víctima” (Caso Digna Ochoa vs. México, 2021)⁴⁴.

Estos elementos son parámetros objetivos que ha fijado la jurisprudencia de la CIDH, para conocer que, si los excesos en el tiempo se deben a situaciones propias del proceso o sí, por el contrario, se asumen actos de obstaculización al normal desarrollo procesal. En otras palabras, si el proceso judicial se dilata en el tiempo y obstruye el válido acceso a la justicia de los justiciables, se podría recurrir a su verificación para considerar la violación por retraso excesivo por parte de los órganos judiciales o de los sujetos procesales.

En el Perú, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia 01535-2015-PHC/TC, solo ha considerado tres elementos del plazo razonable: i) Complejidad del caso; ii) La actividad o conducta procesal del interesado; y, iii) La conducta de las autoridades judiciales; sin embargo, restarle el cuarto elemento que ha señalado la CIDH es un grave error porque afecta directamente a la persona y los derechos fundamentales.

En este entendido, “la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima” conlleva a que “si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve” (Caso Valle Jaramillo vs Colombia, 2008).

Este elemento tiene una relevancia mayor, porque permite que los derechos fundamentales no sean afectados por paralizaciones indebidas y que los tribunales puedan asumir una posición de respeto para el goce y disfrute de los derechos que posee la persona

⁴⁴ Cabe indicar que dichos elementos han sido materia también de pronunciamiento por la Corte en los casos: Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela y Valle Jaramillo vs Colombia.

humana; por lo cual, la situación jurídica de la persona que se encuentra afectada permitirá que no exista menoscabo al fin propio de los derechos sociales.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Acevedo Jaramillo vs. Perú*, dejó sentada su posición, al establecer que “el retraso en la ejecución de la sentencia no puede ser tal que permita un deterioro a la esencia misma del derecho a un recurso efectivo y, por consiguiente, también cause una afectación al derecho protegido en la sentencia” (2006).

Si esto los asumimos en el derecho a la pensión, tendríamos la conclusión de que siempre se deberá verificar la situación de la víctima, debido a que los pensionistas han adquirido una decisión que merece ser ejecutada sin retrasos por el órgano judicial en contra del obligado.

Queda claro que, al ser el plazo razonable un derecho que verifica el inicio y fin de los procesos judiciales nos permitirá analizar no solo de manera superficial el tiempo de la espera; sino también, las causas que retrasan los procesos judiciales, para generar un control en el procedimiento de la ejecución de resoluciones judiciales, para vincularlo con parámetros de razonabilidad y si estos guardan armonía.

2.3 El principio de cosa juzgada

La Convención Americana de Derechos Humanos tiene una regulación particular sobre el principio de cosa juzgada, debido a que considera que las decisiones (resoluciones) cuentan con eficacia porque son definitivas e inapelables, tal como se desprende del texto de su artículo 67⁴⁵.

Asimismo, el artículo 68.2 del mismo cuerpo normativo, prescribe que los estados parte (sujeto procesal) de un litigio tienen la obligación de cumplir con las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a que son vinculantes e inmutables.

A ello, debemos precisar que su eficacia vinculante alcanza de manera directa a los derechos sociales, como el derecho a la pensión. Una clara muestra de ello son las sentencias expedidas en los casos: *Muelle Flores vs. Perú*, *Cinco Pensionistas vs. Perú*, entre otros.

Estos dos preceptos convencionales permiten que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tengan fuerza vinculante y se conviertan en

⁴⁵ El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

inmutables, donde el imperio de los mandatos sea cumplido por los estados involucrados en el litigio. Esto se debe a que su eficacia solo pueda depender de los términos expresados en las decisiones de la resolución judicial.

Pero claro, el cumplimiento de “la sentencia no se limita en su efecto vinculante a la parte dispositiva del fallo, sino que incluye todos los fundamentos, motivaciones, alcances y efectos de este, de modo que aquélla es vinculante en su integridad, incluyendo su ratio decidendi” (Caso Gelman vs Uruguay-Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 2013).

En este mismo sentido, Eduardo Ferrer, refiriéndose a las decisiones adoptadas en sede internacional, ha establecido “que todas las decisiones adquieren la calidad de cosa juzgada internacional, producto de la firmeza del fallo, lo que permite que las mismas puedan ser inmutables y puedan lograr su efectividad plena” (2013, pág. 633), ello tiene sustento jurídico en el artículo 33⁴⁶ de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando otorga competencias a la corte y comisión interamericana para la supervisión de cumplimiento de sentencias.

En nuestro país, el principio de cosa juzgada lo tenemos regulado en el artículo 139 numeral 2: *“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosas juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución”,* y el numeral 13: *“La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada”.*

Así, la propia constitución establece dos facetas propias del principio de cosa juzgada: por un lado, asume una prohibición de dejar sin efecto y modificar las decisiones, y la prohibición de revivir procesos siempre que las resoluciones judiciales se hayan ejecutoriado. Esto se debe a que la sentencia fue cumplida en su integridad, ya sea por una vía voluntaria o coercitiva.

En este mismo sentido, la Corte Suprema, en la casación Nro. 04511-2013-Arequipa, estableció que el principio de cosa juzgada tiene dos aspectos: positivo y negativo. El primero se refiere a la ejecutoriedad de las resoluciones que ponen fin al proceso y sus efectos

⁴⁶ Son competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte de esta Convención:

- a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
- b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.

perjudiciales y, el segundo, a la imposibilidad de discutir nuevamente las mismas pretensiones en procesos futuros, siempre que sean las mismas partes.

A lo anotado, en la Casación Laboral 06414-2019-Cajamarca, asume también “la prohibición de reevaluar los hechos en decisiones futuras, debido a que forman parte del derecho a la cosa juzgada” (2022). Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado:

(...) que una sentencia con calidad de cosa juzgada sea cumplida en sus términos. Como consecuencia de ello se desprende, por un lado, un mandato de que las autoridades cumplan lo ordenado o declarado en ella en sus propios términos y, por otro, una prohibición de que cualquier autoridad, incluida la jurisdiccional, deje sin efecto las sentencias y, en general, resoluciones que ostentan la calidad de cosa juzgada (artículo 139º, inc. 2, Constitución) (Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 2012).

Del mismo modo, indicó “(...) [que] otorga al fallo judicial la calidad de indiscutible, a la par que garantiza al justiciable la certeza de que su contenido permanecerá inalterable, independientemente de si el pronunciamiento expedido haya sido favorable o desfavorable para quien promovió la acción” (Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 2011).

Entonces, el principio de cosa juzgada, parte de la concepción propia del derecho a la Tutela Procesal Efectiva porque permite que las decisiones judiciales que han seguido en un procedimiento válido deben mantenerse inalterables e inmutables en el tiempo y sobre todo efectivas en su cumplimiento perfecto y sin demoras por parte de los órganos judiciales, con el propósito de paralizar violaciones a derechos fundamentales y satisfacerlos en su integridad mediante su goce y disfrute; por ello, que dicho principio introduce de manera automática al principio de seguridad jurídica, para el fomento y desarrollo eficaz de la paz social.

En este mismo sentido, su ámbito objetivo del principio de la cosa juzgada aterriza en la “prohibición de reiteración de juicios futuros” (Nieva Fenoll, 2016); por lo que, su importancia no solo radica en el imperativo de dicho principio sino en sus efectos que permiten satisfacer otros derechos fundamentales que han sido reconocidos en sede judicial.

En su relación con el derecho pensionario, permite que su eficacia trascienda en exigibilidad y justiciabilidad, esto es, que puedan disfrutar de manera efectiva y plenamente los derechos que han sido reconocidos judicialmente y que no puedan ser modificados, alterados o cambiados por decisiones posteriores o poderes públicos.

Siendo así, el cumplimiento de lo decidido se efectuará en sus propios términos y montos económicos (pensión mensual, devengados e intereses), permitiendo que los pensionistas puedan disfrutar efectiva y plenamente las sumas económicas que puedan obtener para su

protección social. No obstante, también inicia el debate para la ejecución judicial de resoluciones en el sector público, ya que la sola declaración de inmutabilidad no hace efectiva a una sentencia, sino que esta se encuentra acompañada de otros derechos que ya fueron desarrollados.

2.4 El principio de justiciabilidad de los derechos sociales

Para empezar a analizar el principio de justiciabilidad, debemos partir de la regulación del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Si bien en el tiempo hubieron situaciones contradictorias en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como se puede apreciar del caso *Acevedo Buendía vs Perú*, donde se estableció que la corte no tenía competencia para pronunciarse sobre el artículo 26 de la convención, debido a que los derechos sociales son programáticos y que depende de la estabilidad económica y financiera de los estados; sin embargo, dicho criterio varió con el emblemático caso *Lagos del Campo vs. Perú*, al establecer que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tienen el mismo nivel jerárquico que los derechos civiles y políticos porque se privilegia el respeto y garantías hacia la persona humana; por lo tanto, la corte al haber dejado sentado dicho criterio como parámetro vinculante, sostenemos que la interpretación concuerda con la sistematicidad y evolución de los derechos sociales para la mejora de la calidad de vida de la persona.

En tal sentido, de la lectura sistemática e integral del artículo 26 de la convención, podemos afirmar que tiene reglas mixtas para consagrar principios propios aplicables a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Por un lado, asume de forma expresa al principio de progresividad y no regresividad, y por el otro, implícitamente al principio de justiciabilidad, sin embargo, ambos “confiere[n] obligaciones generales de respeto y garantía a los Estados” (*Caso Lagos del Campo vs. Perú*, 2017).

Cada principio tiene diferencias bien marcadas en su aplicación para la protección de derechos sociales a nivel convencional: El principio de progresividad de los derechos parte de la concepción “de ser característica propia de los derechos humanos; siendo su obligación

principal la adopción inmediata de medidas para satisfacer los DESC, y la incorporación del mandato de no discriminación durante el diseño y aplicación de dichas medidas” (Bregaglio Lazarte, 2012) y, el principio de justiciabilidad de los derechos sociales, “refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998), donde su objetivo central es el sostenimiento jurídico para el otorgamiento de plena efectividad de los derechos que han sido reconocidos en sede judicial.

Tanto es así que el ámbito y eficacia de los principios disgregados del artículo 26 de la convención son disímiles, debido a que se circunscriben a episodios propios y materiales.

El principio de progresividad se encuentra circunscrito en la protección de los derechos sociales para la elaboración de medidas legislativas que desarrollen los contenidos de los derechos económicos, sociales y culturales. Situación que no sucede con el principio de justiciabilidad, debido a que su ámbito y eficacia se someten cuando se activa la tutela procesal efectiva, es decir, cuando la persona se encuentra inmersa en un proceso judicial y requiere de un reconocimiento judicial.

En dicha consideración, el principio de justiciabilidad nos establece que serán los tribunales u órganos jurisdiccionales los encargados de garantizar el derecho vulnerado y restituirlo en favor de la víctima, para otorgarle plena eficacia a la decisión adoptada en sentencia. En otras palabras, dicho principio permite garantizar el desarrollo progresivo de los justiciables para satisfacer sus necesidades que se han reconocido por los órganos jurisdiccionales mediante decisiones con la calidad de cosa juzgada.

En palabras del profesor Calderón Gamboa, el principio de justiciabilidad de los derechos sociales, “[es] la posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico el cumplimiento o restitución de un derecho. Es decir, los derechos en cuestión adquieren vigencia real al ser vinculantes para quien tiene el deber de cumplirlos y exigibles para sus beneficiarios (2018, pág. 378)⁴⁷.

En dicho sentido, “si los derechos son justiciables, los tribunales pueden garantizar que el Estado se hace responsable de sus acciones, de acuerdo con sus obligaciones a nivel internacional, regional, nacional en materia de derechos humanos. (Derecho a la Educación, 2022); sin embargo, no existirá recurso efectivo si no va acompañado del “establecimiento de

⁴⁷ En esta línea, el (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009) establece que “la justiciabilidad busca que tal realización se haga por la vía de su reclamación ante instancias que administran justicia”.

políticas públicas o las medidas de carácter administrativo, financiero, educacional y social” (Ferrer Mac-Gregor, 2017).

Esto último puede ser de utilidad para conocer los niveles de políticas públicas y los avances existentes en el órgano que administra justicia, para dotarle de celeridad y rapidez en la ejecución de resoluciones judiciales y llegar a la justiciabilidad querida; sin embargo, la investigación no tratará de evaluar y condicionar dicha situación, sino articular la normativa existente en el Perú (Decreto Legislativo 1440) para mejorar su regulación, donde el principal artífice sea el cumplimiento cabal de los estándares convencionales que se han fijado en su normativa y jurisprudencia, con ello tratar de ejecutar las decisiones en el más breve y corto plazo posible.

Ahora, su relación con el derecho a la pensión no solo parte de acudir a los órganos judiciales para garantizar su reconocimiento mediante una decisión definitiva, sino que trasciende mucho más allá, debido a que la exigibilidad y eficacia de los derechos deben permitir el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos por los órganos judiciales para la satisfacción plena y armoniosa del derecho.

Si bien los derechos sociales tienen por característica principal ser programáticos donde su eficacia depende de las situaciones económicas y financieras del estado, pero ello no implica el alargue para la exigibilidad y satisfacción de los derechos reconocidos en sede judicial, justamente lo advertido se plasma en el decreto legislativo 1440, el cual aprueba que las decisiones puedan alargarse de manera cuasi indeterminada para el cumplimiento de lo decidido, debido a que recién podrán ser pagadas después de cinco años de haber requerido la deuda, es decir, que dicha deuda para iniciar la ejecución de resoluciones judiciales donde el juez requiera la deuda para esperar de manera inerte el pago de la deuda; sin embargo, en la práctica se ha visto que la deuda para ser cancelada debe ser liquida, es decir, que el monto debe ser fijo.

Esto comprende de manera obligatoria acudir a un peritaje contable para conocer el monto adeudado y que dicho monto debe ser aprobado por el juez, recién en dicho momento podemos referirnos a una obligación susceptible de ser requerida, esto es, que se debe esperar un tiempo de transición tedioso para conocer el monto que le corresponde al titular del derecho a la pensión.

Esto implica, en sentido negativo, que el desconocimiento e incumplimiento a los derechos sociales (pensión) no solo irradia al ámbito individual del afectado, sino que trastoca el ordenamiento convencional de los estados que forman parte del sistema interamericano de los derechos humanos.

Porque al habernos adherido al sistema interamericano, también lo hacemos a la competencia contenciosa de la corte, por el cual sus fallos adquieren la calidad de cosa juzgada, susceptible de cumplimiento pleno y efectivo. Asimismo, cuando la propia Convención Americana de Derechos Humanos establece que los resultados deben darse de manera efectiva, se refiere a que estos deben garantizar y tutelar los derechos que han sido reconocidos a nivel judicial, no solo obteniendo una sentencia con brillo de insuficiencia e inexigibilidad, sino de mandatos de efectivos de cumplimiento.

Por lo tanto, la justiciabilidad de los derechos pensionarios no solo debe ser advertido desde la exigibilidad tardía o incumplimientos reiterados, sino que debe asumir un compromiso de cumplimiento oportuno, sencillo y eficaz, con la finalidad de cumplir con el acceso a una justicia prioritaria, satisfactoria y plena.

3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Una endeble propuesta de solución a la problemática

Como se advirtió con anterioridad, si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano ha desarrollado instituciones procesales adyacentes a la ejecución de resoluciones judiciales para el tema de exigibilidad y cumplimiento en pensiones de sistemas públicos - decreto ley 19990 y 20530-, no se ha centrado en desarrollar algún criterio o mandato vinculante al respecto, sino actos aislados para personas adultas mayores, donde el impacto o efecto normativo pierde eficacia para la solución de controversias sobre el tema.

En tal sentido, consideraremos dos situaciones que advierten la endeble propuesta de la jurisprudencia constitucional: i) la falta de reconocimiento o actualización del contenido esencial del derecho a la pensión alineado a los establecidos en sede convencional (caso Muelle Flores vs. Perú y Ancejub vs. Perú), y; ii) el aislado mandato emitido en el caso Puluche Cárdenas para la ejecución judicial donde se encuentren personas adultas mayores.

Para el primer supuesto, debemos remitirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano emitida en el expediente Nro. 00050-2004-PI/TC, donde se resolvió el proceso de inconstitucionalidad de las reformas constitucionales pensionarias por medio de las Leyes Nro. 28389 y 28449, conllevando a que se emita por primera vez que el “derecho a la pensión sea visto desde contenidos (esencial, no esencial y adicional), debido a que son parte de transformaciones que se orientan a hacer más eficaz la protección de los derechos de la persona, no solo referido a su consagración normativa, sino en cuanto a su identificación de mejoras y más adecuados mecanismos para garantizar su vigencia” (2005), esto no es más que la vigencia y priorización de la dignidad de la persona y un realce al derecho de protección judicial.

En efecto, estos contenidos del derecho a la pensión -en cualquier sistema previsional- se encontraron delimitados en un ámbito tripartito, tal como se puede apreciar:

Tabla 4

Contenidos del Derecho a la Pensión

Contenido Esencial	Contenido no Esencial	Contenido Adicional
- Libre Acceso	- Reajuste Pensionario	- Pensión de ascendentes
- Pensión mínima	- Tope máximo pensionario	- Pensión de descendientes
- No privación arbitraria		- Pensión de orfandad

(Fuente: Elaboración propia)

Esta composición de los contenidos del derecho a la pensión se encuentran vigentes a la actualidad, estableciéndose que serían los únicos para poder garantizar un derecho social previsional; sin embargo, consideramos que estos contenidos son insuficientes para desarrollar el contenido esencial, debido a que solo han sido fijados en el ámbito material o sustantivo de los derechos fundamentales, dejando de lado el ámbito de efectividad o eficacia, este aspecto será materia de desarrollo en el presente apartado, debido a que el no desarrollo de dos componentes, referidos a la eficacia, del contenido esencial han permitido el retraso y falta de idoneidad en la exigibilidad y cumplimiento estatal.

Así, para afirmar la obligatoriedad e imperatividad de una decisión de rango superior, debemos asumir primigeniamente un razonamiento que nos dirija a dicho fin. Esto coadyuvará a realizar una aplicación de las interpretaciones surgidas en sede convencional.

En la Constitución Política de 1993, tenemos dos preceptos constitucionales que nos dirigen y encaminan al tema: el artículo 55: *“los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”* y la cuarta disposición complementaria final y transitoria: *“las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú (agregado nuestro)”*.

Estas dos normas permiten que las decisiones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos tengan carácter de vinculante, debido a que las disposiciones contenidas en la Convención Americana y cualquier otro tratado pueden ser interpretadas por dicha corte,

expresando consigo sus mandatos. Esto también forma parte de la ratificación de nuestro país a la sede contenciosa (21 de enero de 1981), debido a que nos encontraríamos contemplados en el dispuesto por el artículo 62.3 de la Convención: *“La corte tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la **interpretación** y aplicación de las disposiciones de esta convención que le sea sometido, siempre que los Estados parte en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia”*.

No obstante, este tema ha sido también sentado en nuestra jurisprudencia nacional, debido a que el Tribunal Constitucional, en el expediente Nro. 0217-2002-HC/TC, ha establecido que, “tal interpretación, conforme con los tratados sobre derechos humanos, contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región” (2002).

Para cerrar, debemos precisar que, nuestro país es el principal violador de derechos humanos en la región, muestra de ello son las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Ancejub, Muelle Flores, Cinco Pensionistas, Acevedo Jaramillo, Acevedo Buendía, Lagos del Campo, Castillo Páez, Federación de Trabajadores Marítimos y Portuarios, Cuya Lavy, Casa Nina, Trabajadores Cesados de Petroperú, Magistrados del Tribunal Constitucional, Trabajadores Cesados del Congreso de la Republica y otros, y lo obtenido de los resultados de la encuesta realizada por el Ministerio de Justicia, sobre protección de derechos humanos en el Perú, donde se ha concluido que “el derecho que se percibe como más vulnerado es el derecho a la seguridad social y jubilación digna, pese a que el Estado es el principal responsable de garantizarlo, sin embargo, el 75% de peruanos lo concibe como un derecho sin trascendencia y garantía” (2019); por lo tanto, su consideración sobre el tema es de suma importancia, debido a que se permitirá dotarle de una herramienta para materializar la garantía de efectividad en el derecho a la pensión.

En dicho sentido, podemos llegar al ámbito de protección que ha brindado vía interpretación la Corte Interamericana de Derechos Humanos al derecho fundamental de pensión, donde ha establecido que el contenido esencial está compuesto, no solo, por un nivel sustantivo de protección, sino también debe contener una garantía de eficacia en aras de justiciabilidad, en otras palabras, protección sustantiva del derecho a la pensión obtenida por vía judicial, pero con un nivel de efectividad plena y concreta para el cumplimiento de las decisiones en calidad de cosa juzgada.

En efecto, este ámbito de protección de eficacia ha terminado siendo crucial para el desarrollo del derecho a la pensión, ya que, permitirá dotarle de efectividad para el cumplimiento estatal. Siendo así, en los casos Ancejub y Muelle Flores contra el Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha decantado por establecer el contenido esencial del derecho a la pensión en un ámbito mayor al fijado en la sentencia que resuelve el proceso de inconstitucionalidad contra la reforma previsional llevada en el año 2004, debido a que genera cinco estándares, tal como se puede apreciar de la siguiente tabla.

Tabla 5

Contenido esencial del derecho a la pensión fijado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ámbito Sustantivo	Ámbito de Eficacia
<ul style="list-style-type: none"> - En el derecho acceder a una pensión, previamente haber cumplidos requisitos de edad y los que disponga el derecho interno de manera razonable. - Garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración en el tiempo, y; - Accesibilidad para la obtención de la pensión 	<ul style="list-style-type: none"> - Las pensiones deben ser oportunas y sin demoras, para garantizar una vida digna del beneficiado. - Disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social (pensión).

(Fuente: elaboración propia)

Tal como se ha mencionado, una de las endebles soluciones que ha pretendido otorgar la jurisprudencia se verifica en únicamente haber fijado de manera reducida el contenido esencial del derecho a la pensión, pese a que, en sede convencional, ha primado un contenido amplio para considerar con contenido esencial del derecho a la pensión, más aún, si el 'ámbito de eficacia' tiene que ver con la forma de protección y garantía para el cumplimiento de las decisiones judiciales; siendo imperante actualizar o repensar al contenido esencial, con la finalidad de otorgar un amplio contenido de protección, debido al evidente un recorte que ha sufrido el contenido esencial, con ello, se permite restar eficacia al derecho y dotarle de espacio a la arbitrariedad. Sin embargo, este cambio debe estar dotado de obligatoriedad, por ello, se deberá reconsiderar por medio de un precedente de obligatorio cumplimiento.

Por otro lado, el siguiente problema que surge de la jurisprudencia es lo concerniente a la regla que se ha fijado el Tribunal Constitucional del Perú como precedente vinculante en el caso Puluche Cárdenas- expediente Nro. 02214-2014-PA/TC, donde obliga al estado a cancelar una deuda previsional de una persona adulta mayor, tal como se aprecia del fundamento 30:

(...) resulta inadmisibile desde todo punto de vista que una persona anciana de 99 años tenga que transitar por los despachos judiciales, durante más de 10 años, en la etapa de ejecución de sentencia, para cobrar una deuda que el Estado tiene con ella. En tal sentido, el Tribunal Constitucional debe establecer con criterio vinculante la siguiente exigencia: *todos los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de otorgar mayor celeridad a los procesos que involucren derechos de las personas ancianas cuanto mayor sea la edad de dichas personas, bajo responsabilidad*” (2015).

No obstante, el contenido de la regla asume como principal objetivo la celeridad del trámite en los procesos judiciales, referente a dar un trámite continuo según las reglas propias de los procesos judiciales. De ahí que asume la consonante de ‘bajo responsabilidad’ quien efectivamente lo asumirá será el personal de la administración pública como sanción laboral.

Así, cuando se afecta al Estado por derechos económicos que han sido reconocidos en el seno de un proceso judicial, asumen como principal objetivo al principio de legalidad y sostenibilidad financiera, debido a que las reglas para dicha situación se encuentran enmarcadas de manera expresa en la norma especial. En tal efecto, para que pueda cancelar una decisión en calidad de cosa juzgada, debe recurrir al procedimiento estipulado en el Decreto Legislativo 1440, debido a que contiene reglas y parámetros de carácter especial para la administración pública, siendo así, la celeridad que se menciona tendrá su estancamiento en la norma especial citada, debido a que se encuentra vigente y aplicable.

De la misma forma, si bien existe una intención para reconocimiento de cumplimiento de la decisión judicial para personas adultas mayores, sin embargo, no asume una postura firme de los recursos a cancelar las decisiones judiciales, debido a que la administración pública en general se rige por el principio de austeridad financiera y el presupuesto público es fijado de forma anual (artículo 77 de la Constitución Política de 1993); siendo fundamental que se haya indicado el recurso financiero o económico de donde puede cancelar la administración en un plazo breve y sin demoras, debido a que deben estar alineados a la política financiera del Estado. Asimismo, para considerar que las personas adultas mayores asuman una protección especial y prioritaria en pensiones, como se desarrolla en la regla vinculante, se debe partir de la regulación vigente que existe en la Ley Nro. 30137, donde se ha fijado como criterio de priorización social y sectorial a las previsionales como un segundo nivel por debajo

de las deudas laborales, siendo fundamental establecer, ¿aún se podrá asumir el carácter especial de protección especial en favor de los adultos mayores, si en los criterios de priorización las deudas previsionales tienen un segundo nivel? ¿Es eficaz la protección especial? Fijando las siguientes interrogantes, podemos concluir que esta endeble propuesta fijada en las reglas jurisprudenciales trae más problemas que soluciones al caso propuesto, debido a su generalidad para plasmar o sentar bases vinculantes, sin ponderar la normativa vigente con la regla fijada y los principios de la materia, con la finalidad de hacerla funcional y, sobre todo, coherente.

4. El impacto individual por incumplimientos estatales para el reconocimiento efectivo del derecho a la pensión

A lo estudiado hasta el momento, podemos asumir que la falta de materialización y la efectividad como garantía en el derecho a la pensión han terminado jugando un rol protagónico para asumir su protección integral con relación a la etapa de ejecución judicial de procesos de amparo y contencioso-administrativo. Esto no sólo para asumir un acto aislado de victoria por medio de una sentencia judicial, sino para que el estado cumpla a cabalidad con las decisiones judiciales en calidad de cosa juzgada, debido a que forma parte de la protección judicial, no sólo vista desde un aspecto sustantivo, sino desde la eficacia que irradia para consolidar su cumplimiento.

Así, en el presente punto nos referiremos de manera exclusiva al impacto del incumplimiento de las pensiones que han sido conculcadas en mandatos imperativos con relación a la persona o pensionistas que se encuentra a la espera de tutela satisfactoria, o con espera de disfrutar del derecho alimentario obtenido, vista desde la violación a decisiones judiciales en sede convencional como en el derecho interno -Corte Superior de Justicia de Cajamarca-.

Tal como se avizó en los puntos previos, el Perú es el país con una tasa de incumplimientos judiciales bastante alta, pero a su vez, tenemos una mínima posibilidad real de satisfacción de las personas en sus necesidades básicas, debido al alto nivel de desconfianza ciudadana que alcanza el 75 %. Esto nos lleva a asumir una conclusión: desconfianza ciudadana para proteger contingencias e incumplimientos reales a decisiones judiciales en el ámbito pensionario, dos elementos que traen consigo arbitrariedad persistente en desmejora del derecho a la pensión, pero a su vez, falta de compromiso del estado frente a sus pensionistas.

Para mostrar tal situación traemos a colación el caso Cinco Pensionistas vs. Perú, donde la decisión se ha expedido en el año 2003, sin embargo, hasta la fecha no se ha cumplido con cancelar los derechos económicos que han nacido por la violación al derecho a la

pensión, tanto es así que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la supervisión de cumplimiento generada para el año 2021, ha establecido:

A juicio de la Corte, la postura del Estado constituye un constante desacato de los derechos protegidos en la Sentencia de 28 de febrero de 2003 y lo decidido en la Resolución de supervisión de cumplimiento de 2016 por este Tribunal, contrario al principio internacional que impone la obligación al Estado de acatar sus obligaciones convencionales de buena fe. Dicha obligación debe ser acatada por todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de estos. De no cumplirse, el Estado incurre en un ilícito internacional.

En la misma forma, se puede verificar el caso *Acevedo Buendía vs. Perú*⁴⁸, que al igual que en el caso anterior, el Perú no ha cumplido íntegramente con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pese a que la decisión tiene fecha del 1 de julio del año 2009, es decir, a la supervisión del cumplimiento realizada el 21 de junio de 2021 este no ha cumplido. En esta misma supervisión, la Corte ha indicado que “las normas del presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de sentencia”, asumiendo consigo que el procedimiento de supervisión de cumplimiento se mantenga abierto para que el estado cumpla integralmente la decisión, porque “la celeridad en los procesos forma entonces parte de los deberes reforzados que tienen los Estados de debida diligencia en el acceso a la justicia de las personas mayores”.

Así como lo sucedido con el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*⁴⁹, donde la sentencia se dictó el 7 de febrero de 2006, pese a ello, la resolución del procedimiento de supervisión de cumplimiento se dio el 19 de noviembre de 2020, casi catorce años después sin haber cumplido con el mandato integralmente por parte del estado. Al igual que, en el caso *Acevedo Buendía*, se ponen en tela de juicio los reiterados incumplimientos del estado, donde se afectan de manera sistemática las decisiones y los derechos de los pensionistas, siendo este un acto reiterativo del obligado.

En el mismo sentido, es el caso de la Federación Nacional de Trabajadores de Marítimos y Portuarios- Femapor- que si bien no tiene relación con el derecho a la pensión, sin embargo, sí con la ejecución de resoluciones judiciales de personas adultas mayores, donde el estado

⁴⁸ Tiene una afectación de 47 pensionistas.

⁴⁹ Tiene una afectación a 800 pensionistas.

ha generado incumplimientos de pago a este grupo especial por más de veinticinco años, conllevando a que más de la cuarta parte de los denunciados se encuentran fallecidos; esto ha traído que la Corte en un mandato contundente haya establecido “que el retraso e incumplimiento en el pago de lo adeudado ha supuesto múltiples violaciones a derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, debido a que entre el requerimiento y la fecha de la emisión de la sentencia ha transcurrido un plazo superior a los veintisiete años, implicando que el estado trate de desconocer y generar una desproporcionalidad al derecho del plazo razonable, más aún, si cuando se trata de personas adultas mayores se debe otorgar una celeridad reforzada, con la finalidad de dotarle de efectividad a la decisión judicial para garantizar su vida y dignidad”.

El impacto que se ha podido medir por las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha traído consigo superar la expectativa de vida en favor de las personas, porque transitar por un periodo amplio y desmedido en tiempo es asumir una arbitrariedad sistemática, desconociendo derechos humanos reconocidos a la persona humana, ya que en todos los procedimientos de supervisión de cumplimiento, se ha podido advertir que las personas fallecen o se encuentran gravemente afectadas en su salud, debido a numerosas causas. Por lo que, la situación es gravísima en relación con el cumplimiento de las decisiones judiciales, tomando en consideración la situación precaria de la normativa referente al presupuesto público que se destina al ‘supuesto cumplimiento’, siendo indispensable que esta pueda modificarse para revertir la situación que vienen atravesando los pensionistas, tanto es así que el comentario de Mujica Petit (al que me adhiero) es preciso: “La justicia peruana en este aspecto es impresentable y la impunidad de los abusos contra las personas de la tercera edad, inaceptable” (2023).

En efecto, considerar el paso de los años para cumplir con un mandato vinculante afecta de manera sistémica al derecho a la pensión, efectividad de las resoluciones judiciales y al estado democrático de derecho, donde el cumplimiento de un derecho alimentario reconocido a nivel internacional debe ser prioridad para cortar con las violaciones reiteradas del estado. A esto se suma el goce efectivo y pleno que deben tener los que por derecho se les fue otorgada la pensión, ya que, su protección de contingencia nació de ellos y para ellos; asumir un cumplimiento con retrasos afecta a la esfera misma de la dignidad humana.

Esto se replica en el derecho interno, debido a que los pensionistas que obtuvieron una decisión judicial se encuentran batallando por asegurar la efectividad de las sentencias o no pudieron gozar del derecho por encontrarse fallecidos, claro, de este grupo será el mayor

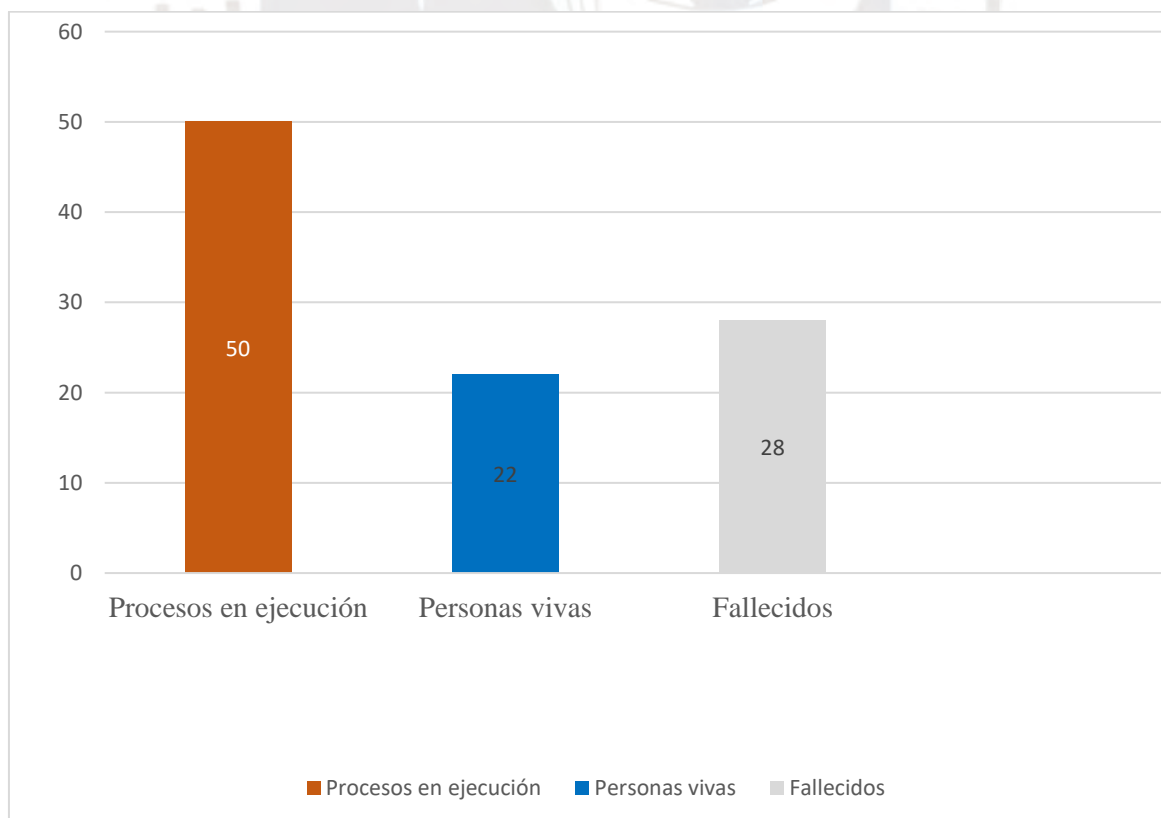
número, debido a causas naturales, accidentales o sanitarias. A lo advertido, podemos sumar una situación objetiva: esperanza de vida en el Perú.

En nuestro país, la “esperanza de vida de una persona adulta mayor oscila en el promedio de los 76, 5 años” (Gestión, 2021). Ahora, si lo comparamos con la edad asumida por los pensionistas a la fecha de la resolución del procedimiento de supervisión de cumplimiento (diversos casos), estos pasan el número de años que se tiene por esperanza de vida, ya que, a tenor de las resoluciones citadas, “oscilan entre los 80 y 90 años de edad, lo que hace que dicha población tenga una protección, sin embargo, no son sostenidos por el estado, por diversos factores no ligados a los derechos humanos y la efectividad de resoluciones judiciales para su cumplimiento integral” (Resolución de Supervisión de Cumplimiento caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, 2021).

Ahora, si observamos las cifras que presento para poder contrastar la situación penosa y caótica de sufrimiento por la que atraviesan las pensionistas obtenidas de procesos de amparo y contencioso- administrativo de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, veamos:

Tabla 6

Procesos judiciales tramitados en la Corte Superior de Justicia de Cajamarca



(Fuente: elaboración propia)

De los cincuenta procesos judiciales que se encuentran en etapa de ejecución, más del 50 % se encuentran fallecidas y el otro porcentaje se encuentra batallando para que sus derechos sean reconocidos integralmente, debido a que obtuvieron decisiones favorables que obligan al estado al pago de obligaciones de dar suma de dinero, pero que en algún lapso pueden asumir el proceso homeostático natural (muerte). Esto nos debe llevar a la siguiente reflexión: los pensionistas atraviesan un viacrucis para considerar una sentencia integral en su patrimonio porque las normas que regulan el presupuesto público lo impiden, debido a que han concentrado sus mandatos en incumplir las decisiones judiciales y desconocer la eficacia de los derechos humanos, generando la imposibilidad de cumplir con los parámetros fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las decisiones convencionales, donde lo oportuno, sencillo y eficaz sean las guías indispensables e ineludibles para la satisfacción integral del derecho conculcado. Esto trae como resultado la grave situación de la pérdida de un horizonte para asumir la efectividad de resoluciones judiciales y humanizar el derecho de las personas en torno al derecho a la pensión. A su vez, se pierde la finalidad propia del derecho a la pensión: protección para apaciguar las necesidades y obtener una vida digna, elevar la calidad de vida de los pensionistas y el disfrute individual de su derecho alimentario.

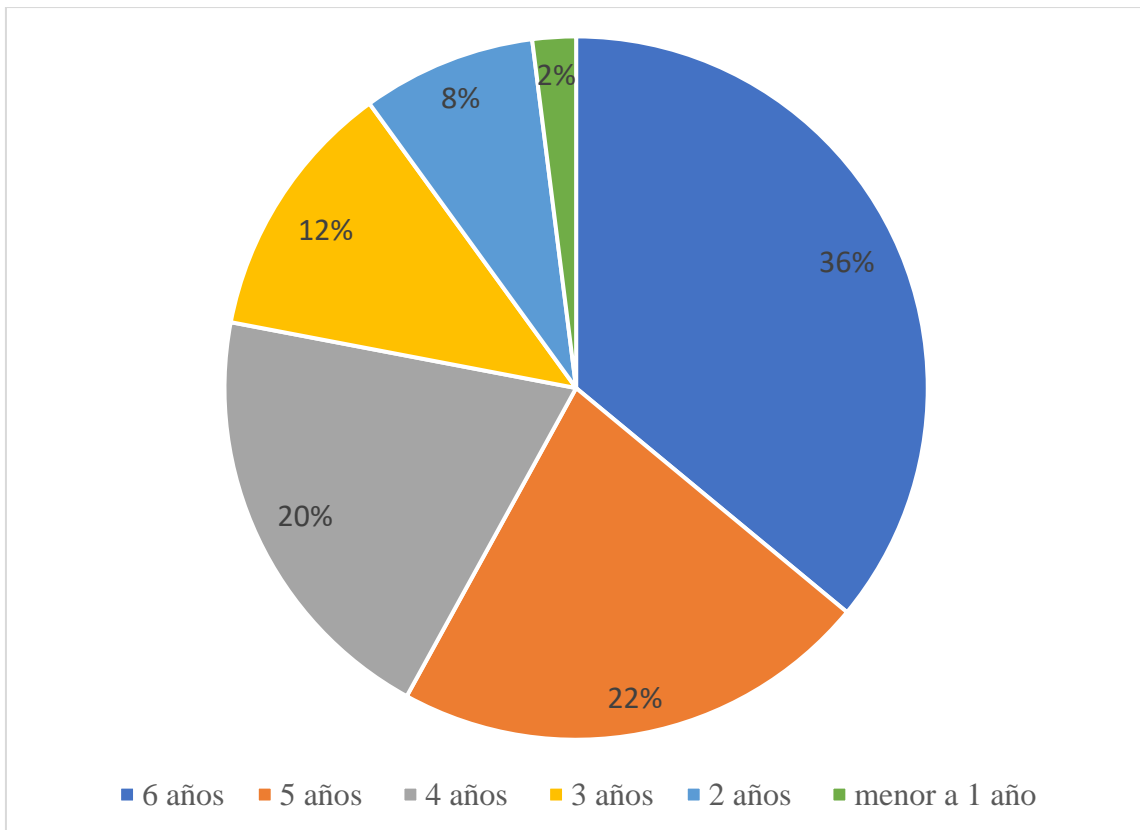
No obstante, el siguiente gráfico demuestra todo lo contrario, porque el espacio de tiempo que puede demorar un proceso de amparo y contencioso-administrativo en la etapa de ejecución en el derecho interno colisiona con la finalidad propia desarrollada y la obligación de cumplimiento económico del Estado.

Por ello, mostramos procesos de amparo y contencioso-administrativo que se han llevado en la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, sobre el derecho a la pensión de cesantía, jubilación y sus derivados, con la finalidad de poder demostrar el retraso y tiempo de espera en la ejecución de sentencias judiciales.

Las sentencias emitidas en los procesos judiciales se podrán apreciar del anexo 1 de la presente investigación, en esta se apreciarán las partes, el número de proceso y la norma aplicable en la ejecución judicial.

Tabla 7

Tiempo de espera en la etapa de ejecución: materialización tardía



(Fuente: elaboración propia)

Por lo tanto, con esta gráfica se asienta nuestra teoría de que el tiempo de demora pasa por una situación contraria al espíritu del derecho a la pensión, porque la demora en los procesos se concentra en más del 50 % en un tiempo superior a los 5 y 6 años para poder ejecutar una decisión firme, conllevando a que el goce y disfrute del derecho no sea del titular del derecho, sino de los sucesores. Esto es, no centra su propósito en el derecho que debería obtener el titular, producto del fallecimiento al que se puede alcanzar, conllevando que el derecho termine siendo ineficaz e irreparable. Asimismo, se puede advertir que dicho tiempo de espera para poder cobrar las obligaciones económicas de dar, surgen con posterioridad a la etapa decisoria, donde el tiempo puede superar el plazo de ejecución; entonces, si sumamos, dicho tiempo puede superar una década de iniciado el proceso para el goce efectivo; situación contraria al verdadero sentido de protección del derecho a la pensión.

Para ello, veamos una situación propia de la muestra. Esto se advierte por consonancia del alto número de fallecidos con relación al derecho al disfrute del derecho a la pensión, ya que, de cincuenta procesos judiciales, más de la mitad se encuentra fallecido por el tiempo excesivo que pasa para materializar su derecho a la pensión, situación que no se condice con los parámetros convencionales y el disfrute que adquiere el pensionista para dignificar su vida; lo que sí podemos advertir es el retraso que genera la propia normativa peruana sobre el presupuesto público pese a que las mismas no son suficientes para detener el

incumplimiento de decisiones judiciales. Esto ha traído preocupación en sede convencional, debido a que los denunciados (en su gran mayoría) han fallecido. Muestra de ello es lo expresado en el Caso Cinco Pensionistas: “El tribunal advierte con gran preocupación el fallecimiento de cuatro de los cinco pensionistas víctimas de este caso, y la edad avanzada tanto de la única víctima sobreviviente como de las parejas de vida que les sobreviven a dos de las víctimas fallecidas”. Esto nos debe llevar a reflexionar que la ejecución en su tramitación para el cumplimiento debe ser oportuna, sencilla y eficaz para que los titulares de sus derechos puedan disfrutar, elevar su nivel de vida y sobre todo puedan disfrutar de su patrimonio.

Todo ello, se puede evidenciar que la normativa peruana referente al tema presupuestal obstruye significativamente en el disfrute y goce del derecho a la pensión, situando la controversia en una ilogicidad propia y natural del sistema, primando el cumplimiento efectivo de las obligaciones de dar, para que el pensionista asuma una calidad de vida digna, pero sucede todo lo contrario.

En tal efecto, la etapa de ejecución judicial es la mejor forma de demostrar lo deshumanizado que está la normativa jurídica, porque no genera la protección de los derechos humanos de las personas, sino el incumplimiento de sentencias en calidad de cosa juzgada, con la finalidad de que el cumplimiento se alargue de forma desmedida y los pensionistas desmayen en el intento.

CAPÍTULO III

HACÍA UNA EJECUCIÓN JUDICIAL OPORTUNA, SENCILLA Y EFICAZ PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PENSIÓN

Lo construido hasta ahora nos ha permitido contrastar lo descrito y prescrito por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto en sus decisiones finales como en las resoluciones de supervisión de cumplimiento (fase de cumplimiento), donde el Perú asume un reto trascendental por las innumerables violaciones de derechos humanos y su sistematicidad en el tiempo, más aún, si del derecho a la pensión se trata.

En tal entendido, lo que debemos proponer es una solución al problema del retraso y dilación de cumplimiento de las decisiones judiciales sobre el derecho a la pensión, considerando su naturaleza alimentaria, el ámbito objetivo de protección, el tipo de personas involucradas (adultas mayores) y la sostenibilidad financiera de las entidades públicas, con la finalidad de poder dotarles de un sistema de ejecución sólido donde la eficacia sea la piedra angular en la efectividad de su cumplimiento y el sistema de cumplimiento estatal permita minimizar el tiempo para su cumplimiento integral de lo conculcado en un proceso judicial.

Así, la propuesta de la investigación parte del realce a la pensión como garantía de un derecho fundamental, que se encuentra en conflicto, no en la etapa inicial del proceso judicial, sino de la ejecución judicial.

Para luego, construir un procedimiento normativo que coadyuve al desarrollo del cumplimiento integral, asociado con un financiamiento óptimo que no vulnere o desestabilice económicamente a las entidades públicas, pero que permita tener un nivel de eficacia y solidez en relación con el derecho a la dignidad humana y la finalidad del derecho social a la pensión.

Asimismo, los cambios normativos que se busca realizar también son aplicables para otros derechos sociales. Por ejemplo, en la actual legislación laboral no se ha regulado de forma expresa un procedimiento de pago para las deudas laborales, cuando el estado es parte. Por ello, se recurre al procedimiento prescrito en la ley del proceso contencioso-administrativo y el Decreto Legislativo Nro. 1440; en tal caso, el impacto de la modificatoria no solo se ceñirá a un derecho en específico (ahora se ha trabajado con el derecho a la pensión), sino, a los derechos sociales que surjan del derecho al trabajo o del derecho a la salud.

1. Garantía judicial del derecho fundamental a la pensión en el proceso de amparo y contencioso-administrativo

El derecho fundamental a la pensión tiene entre sus objetivos principales: otorgar cobertura y protección a todas las personas sin discriminación, para elevar la calidad de vida de contribuyentes y no contribuyentes y eliminar la pobreza de cada estado (incluso es parte de los compromisos estatales: políticas de estado).

Así, la finalidad de un proceso judicial es garantizar la protección de los derechos humanos por medio de un acceso real y concreto, asumiendo garantías en todas sus etapas; sin embargo, la ausencia de estas afectará su fin y finalidad de los derechos fundamentales. Esto se evidencia en la etapa de ejecución judicial de los procesos constitucionales de amparo y contencioso-administrativo.

Entonces, para encontrar efectividad de las decisiones judiciales, debemos modificar la normativa vigente y aplicable que impide obtener de forma oportuna la pensión y sus devengados, por constituirse como barrera normativa, donde afecta en gran medida la eficacia de los derechos fundamentales y los derechos de las pensionistas que han sido conculcadas en sede jurisdiccional.

En tal caso, los objetivos de desarrollo sostenible, adoptados en el seno de la Organización de Naciones Unidas en el año 2015, tienen por objeto “[el] llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo” (Organización de Naciones Unidas, 2015). Estos objetivos fueron desarrollados en un número de 17, con regulaciones para distintos derechos humanos y materias, pero son “el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos” (Organización de Naciones Unidas, 2015) en pro de la eficacia de los derechos humanos y fundamentales, como fórmula de justiciabilidad de los derechos sociales y la protección judicial.

Por consiguiente, uno de los objetivos de desarrollo sostenible se relaciona de manera directa con el derecho a la pensión y su fórmula de protección frente a las personas que asumieron determinadas contingencias. Nos referimos al primer objetivo de desarrollo sostenible de la agenda 2030: *Eliminación de la Pobreza*.

En efecto, lo que se construye no solo es verificar un cumplimiento de un derecho con eficacia individual, sino crear un sistema de protección que asuma un cabal cumplimiento relacionándolo con los objetivos de desarrollo sostenible, porque entre sus objetivos fija: reducir la pobreza utilizando el derecho de la protección social, en otras palabras, al derecho de la seguridad social en pensiones; tal como se evidencia del primero de ellos: “para cumplir el compromiso central de acabar con la pobreza, y de no dejar a nadie atrás, es crucial que se intensifiquen las medidas y las inversiones para aumentar las oportunidades económicas, mejorar la educación y **ampliar la protección social** de todo el mundo, especialmente de los

más desfavorecidos” (Organización de Naciones Unidas, 2015) (negrita agregado). Este objetivo no es sino el desarrollo del principio de universalidad de la seguridad social, que en las palabras de Beveridge “es un instrumento para abolir la pobreza” (1946, p. 155). Incluso, con los objetivos fijados en los convenios 102 y 18 de la Organización Internacional del Trabajo.

Asimismo, se debe invocar al principio de unidad para otorgar respuestas congruentes respecto del cumplimiento de obligaciones de dar en los procesos de amparo y contencioso-administrativo, con la finalidad de que en ambos se puede tener el mismo procedimiento de pago, debido a que la afectación se realiza a un mismo derecho (ámbito objetivo) y en personas adultas mayores (ámbito subjetivo). De la misma forma con el principio de integralidad, ya que nos permite satisfacer las necesidades del colectivo, es decir, de todos los pensionistas que forman parte de la situación adversa en la efectividad de las decisiones judiciales.

Ahora, en el sentido de poder garantizar el derecho fundamental a la pensión con relación a la efectividad de las resoluciones judiciales, existe un gran tema, que en estas también se inserta a la sostenibilidad financiera, como derecho fundamental, el cual es un parámetro de verificar el avance o estancamiento por el carácter progresivo del derecho a la pensión, a pesar de los esfuerzos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reprimiendo al estado peruano por sus actuaciones frente a las múltiples violaciones de derechos humanos en materia pensionaria, no se ha logrado sostener la eficacia esperada en su carácter progresivo, pero tal situación, pasa por el cambio normativo del derecho interno y el cumplimiento fiel de los mandatos constitucionales en la obligación de respetar las decisiones emitidas en sede convencional.

En tal medida, la investigación asume la posición de repetir los dos parámetros convencionales restantes, para adherirlos en nuestras normas jurídicas, como contenido esencial del derecho a la pensión, a los que hemos denominado ‘ámbito de eficacia’: **i) Las pensiones deben ser oportunas y sin demoras, para garantizar una vida digna del beneficiado; y, ii) disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social.** En nuestra realidad, no son más que lémures en la efectividad de resoluciones judiciales y en el desarrollo de controversias pensionarias, pese a la obligatoriedad de su aplicación por la interpretación del artículo 55 de la Constitución Política de 1993; por ello, si queremos garantizar al derecho fundamental a la pensión desde la ejecución de los procesos de amparo y contencioso-administrativo, debemos situarlos normativamente como punto de partida en la ejecución de resoluciones judiciales, para dotar de una solución oportuna en satisfacer las necesidades de los pensionistas, asumiendo un

sistema de protección integral y sin demoras al cumplimiento. Esto implicaría asumir un campo de acción amplio y sin restricciones en favor de humanizar el derecho fundamental de pensión, sometiendo -parcialmente- a su eficacia de la sostenibilidad financiera.

En el mismo sentido, se debe utilizar la protección reforzada a las personas adultas mayores desarrollada jurisprudencial y normativamente, con la finalidad de dotarle de vida digna y que puedan elevar su calidad de vida y no recaer en las estadísticas negativas que se han mostrado en el trabajo de investigación o en el desarrollo jurisprudencial del caso Puluche Cárdenas, que constituye en una endeble propuesta de solución.

Siendo así, lo que se requiere no solo es atribuir un acto que permita identificar un procedimiento oportuno para el pago de sentencias judiciales, lo que se requiere es humanizar la efectividad de resoluciones judiciales y que el reconocimiento judicial no quede corto en relación de incumplimientos parciales o simplemente en incumplimientos. Ello es necesario para institucionalizar la ejecución judicial, para cambiar el panorama y situar el derecho en decisiones válidas, dejando la arbitrariedad en un segundo plano.

Por lo tanto, la consideración de afectación del presupuesto público no solo pasa por una destinación de dinero para el cumplimiento de las obligaciones, sino de contribuir jurídicamente a humanizar el derecho a la pensión por medio de la garantía de efectividad en un plazo oportuno y razonable, siendo posible que este destino no implique un retroceso sino un acto de cumplimiento válido por las violaciones reiteradas del estado peruano, más, si se trata de personas adultas mayores donde la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, entre sus principios, estableció: El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.

En tal medida, la afectación no se constituye en dinero, sino en el incumplimiento de convenios ratificados por el Perú, donde se pretenden proteger al ser humano y su dignidad, como actos directos de justiciabilidad y protección judicial.

Por lo que, traemos una propuesta de modificación de los cuerpos normativos donde se tramitan el derecho a la pensión para garantizar la protección judicial y la justiciabilidad de derechos sociales, para lograr armonizar sus efectos al cumplimiento integral de las obligaciones de dar, esto es: oportuna, sencilla y eficaz.

1.1. Propuesta de modificación parcial del artículo 27 del Código Procesal Constitucional

Tal como se ha advertido, la propuesta pasa por modificar parcialmente el artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional, debido a que su contenido es incongruente con el principio de sostenibilidad financiera y justiciabilidad de los derechos sociales, pero con un

sentido de celeridad tácita cuando se refiere al cumplimiento de obligaciones de dar, claramente demostrable en la tabla dos de la investigación.

La regulación actual al cumplimiento de obligaciones de dar por entidades del estado es la siguiente:

3) Si el **cumplimiento de la sentencia depende de previsiones contenidas en el presupuesto general de la República o presupuestos de entidades estatales**, la parte vencedora puede pedir al juez que modifique la ejecución material de la sentencia, proponiendo una fórmula sustitutoria que cause igual satisfacción a su derecho conculcado.

En tal medida, lo que se ha pretendido con la citada norma es otorgarle una celeridad tácita, debido a que el literal segundo de la misma norma con un carácter general regula: “Si el cumplimiento de la sentencia depende de varias voluntades, y si no se acata en el plazo de cinco días hábiles, el juez remite los actuados al Ministerio Público para que actúe de acuerdo con sus atribuciones”, por una interpretación exegética tendría que aplicarse el plazo máximo de cinco días hábiles para su cumplimiento; sin embargo, esto traería cientos de problemas por la acumulación de pagos de las obligaciones en las entidades por el plazo corto de cumplimiento, afectando singularmente la sostenibilidad financiera.

Por ello, no se trata de asimilar plazos muy cortos para considerar la validez de una norma jurídica, se trata de que la norma se encuentre contrastada a la naturaleza del derecho vulnerado, para dotarle de aspectos de coherencia, suficiencia y validez. No obstante, las normas llenas de excesos (positivos o negativos) son meros caprichosos legislativos, o simplemente meras calificaciones jurídicas sin sentido y sin un contraste con la realidad.

Por consiguiente, la propuesta de reforma parcial del artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional es la siguiente:

Artículo 27: Ejecución Judicial de los Procesos Constitucionales

Si la violación invocada por el/los demandantes tienen que ver con el contenido del derecho a la pensión o laboral, su actuación será de manera inmediata conforme a lo prescrito en el artículo 26 del presente código. Este cumplimiento se realiza con la comunicación oportuna de la entidad demandada al Ministerio de Economía y Finanzas, con el emplazamiento del escrito de demanda, para realizar el trámite de pago de la pensión mensual, sin esperar que la decisión final adquiera la calidad de cosa juzgada.

Asimismo, para el pago integral de las pensiones devengadas e intereses legales, se debe cumplir con el procedimiento de pago fijado en el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440,

salvo que la entidad cuente con recursos suficientes para cumplir con la obligación en el más breve plazo, obviando el plazo fijado en la referida norma, para considerar un pago directo.

En caso de incumplimientos, el personal de la entidad asumirá la responsabilidad administrativa y penal correspondiente, sin perjuicio de que la entidad demandada pueda repetir por la negligencia administrativa. Estos apercibimientos se realizarán de forma progresiva y verificando la reiteración del incumplimiento.

Esta nueva regulación traería eficacia al cumplimiento de resoluciones judiciales, para dotarle de ser un mandato oportuno, sencillo y eficaz en favor del desarrollo del derecho fundamental a la pensión, debido a que:

- Se exonera a los pensionistas del decreto ley 20530 y 19990 de tener una sentencia en calidad de cosa juzgada, para el cumplimiento efectivo del derecho a la pensión de forma oportuna y sencilla, tratando de lograr eficacia desde el inicio del proceso judicial como parte del derecho de acción (tutela procesal efectiva) y asumiendo un nivel eficaz al derecho de protección judicial.
- El trámite de pago se comunicará al Ministerio de Economía y Finanzas para proveer de recursos económicos y financieros a las entidades responsables de pago, para que el cumplimiento se realice en el menor plazo posible, a partir de mandatos provisionales o definitivos. Asimismo, se garantizará la sostenibilidad financiera.
- En la misma manera, se autoriza que la demanda sea puesta de conocimiento al órgano que administra los fondos económicos para no existir algún tipo de desbalance o desperfecto en el presupuesto fiscal asignado, con ello, poder garantizar el ingreso en el aplicativo de pago de pensiones (AIRSHP), para dotarle de solución y pacificación en el gasto fiscal.
- Se contribuye a que la entidad demandada pueda asumir el pago de la pensión mensual de los pensionistas en un corto plazo, esto, desde la etapa postulatoria o inicial en el proceso de amparo.
- Se asimila a la construcción de los parámetros jurisprudenciales internacionales creados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en considerar una ejecución oportuna, sencilla y eficaz, y al contenido del esencial del derecho a la pensión desarrollada en los casos Ancejub y Muelle Flores.
- Finalmente, se disponen actos coercitivos que puedan disuadir el cumplimiento efectivo de la pensión, para garantizarlo y humanizarlo, situándolo en el pilar de protección y satisfacción de necesidades. Estos con capacidad para disuadir el cumplimiento efectivo

e integral, incluso, reprimiendo actos negligentes de servidores o funcionarios públicos involucrados en el cumplimiento judicial.

1.2. Propuesta de modificación integral del artículo 46 del TUO de la Ley 27584

Ahora, la propuesta de modificación del artículo 46 del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, permitirá asumir que las vías en las que se tramitarán las pretensiones de derechos pensionarios sean lo más eficaz posible; ello no quiere decir que serán suficientes para garantizar la protección adecuada del derecho a la pensión, ya que la integralidad del cumplimiento consciente y no efímero se tendrá que asumir políticas de estado, donde el beneficiario final sea el pensionista (beneficio propio) y los derechos fundamentales que lo rodean. Pero se logrará asumir normativamente el goce pleno del derecho a la pensión, situándolo en la vía procesal que se utiliza de forma reiterativa para la protección del derecho involucrado.

No obstante, con la regulación normativa actual es seguir aceptando nado a contracorriente sin lograr la eficacia de los derechos fundamentales, incluso vulnerar de manera sistémica el derecho de protección judicial (en la obligatoriedad de la regulación normativa 'eficaz'), la justiciabilidad de los derechos sociales, plazo razonable, derecho de acción, principios de la seguridad social, entre otros. Además de infringir propiamente el derecho de cosa juzgada, para convertir en efectivo el derecho a la tutela procesal efectiva como mandato imperante de derechos y obligaciones para los pensionistas.

Así, podemos aterrizar en la prescripción normativa del artículo 46 de la referida norma, donde se tratará de sintetizar la regulación contraria a efectos de poder asumir su modificación integral. Tal precepto tiene la siguiente regulación:

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan:

46.1 La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.

46.2 En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.

46.3 De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego o de quien haga sus veces, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, hacen de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias de conformidad con el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo 304-2012-EF.

46.4 Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo con alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 46.1, 46.2 y 46.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al artículo 73 de la Constitución Política del Perú.

El primer aspecto por debatir será la situación jurídica de regulación plasmada *“las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenan el pago (...)”*.

Esta parte de la norma tiene un espectro vulnerador del derecho a la pensión y los derechos ocupados en el presente trabajo, debido a que asume tener una decisión inmutable para considerar la etapa de ejecución, es decir, se deberá llegar a dicha etapa para recién poder pensar en el cumplimiento judicial.

Si bien la etapa de ejecución judicial es la última etapa de los procesos judiciales, debe ser pensada desde el momento previo a acudir al órgano jurisdiccional (derecho de acción), para solicitar (por medio de una demanda) su reconocimiento, restitución o declaración de un derecho fundamental vulnerado, debido a que constituye en la parte del proceso o etapa más sensible y esperada de la parte vencedora, porque en la misma se dispondrá el cumplimiento efectivo de la sentencia judicial: la concretización de lo pretendido.

Por ello, nos reafirmamos en establecer que las decisiones judiciales, por sí solas, son actos aislados de victoria sin efectividad, donde la interdicción a la arbitrariedad y la desproporcionalidad serán los aliados para restarle eficacia a un derecho humano y fundamental.

En tal sentido, si tomamos en consideración que la ejecución judicial es la parte más sensible y esperada del proceso judicial, ¿por qué tendríamos que asumir a la cosa juzgada como acto de relevancia solo en dicha etapa, o sí, por el contrario, se debe dar un realce jurídico para garantizar al proceso en la asunción de efectividad a las resoluciones judiciales, como sentido positivo de poder flexibilizar el proceso en pensiones? Esto nos conlleva, a

pesar de que el derecho a la cosa juzgada está siendo utilizado de forma errada por el legislador, debido a que se asume que esta otorgará efectividad en la última etapa del proceso al punto de paralizarla, sin tener en consideración que la cosa juzgada parte de la regulación positiva para lograr la efectividad a las resoluciones judiciales, donde su utilidad se verá desde el inicio del proceso judicial.

La cosa juzgada para el requerimiento de deudas previsionales altera de manera directa al contenido del derecho a la pensión, asentada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Ancejub y Muelle Flores), por la utilización de aspectos estrictos de forma innecesaria, porque no permite que el cumplimiento en sede judicial sea oportuno, eficaz y con una dilación indeterminada de tiempo, significando la pérdida de una tutela adecuada e idónea de eficacia de justiciabilidad de los derechos sociales. Asimismo, se verán afectados los principios de celeridad y económica procesal porque se tendría la facultad de cobro y cumplimiento de pago luego de terminada la etapa decisoria, significando el aplazamiento extenso de tiempo para iniciar con la ejecución judicial por el hecho de asumir una cosa juzgada de forma drástica y sin un sentido real de lo sucedido con los pensionistas. El tiempo de espera se ha visto plasmado en la tabla siete, donde las consecuencias son contrarias a la eficacia de los derechos sociales por la espera dilatada, para lo que se podría considerar un cumplimiento eficaz.

Por otro lado, la prescripción normativa establece “(...) *el pago de suma de dinero será atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda*” esto podría asumir una cuádruple interpretación normativa, la misma que generaría incertidumbre, como acto contrario de tener normas expresas que permitan ser eficaces.

La primera respuesta que debe considerarse es que la deuda se genera con la sentencia de primera instancia; dicha interpretación se sujeta a la calidad de cosa juzgada que debe adquirir una decisión judicial. En la segunda interpretación, se encontraría con la emisión de decisión de segunda instancia, pero con la situación de que dependerá de la vía procesal para considerar si esta puede ser recurrida, mediante recurso extraordinario de casación. Si esto fuera así, tenemos un nuevo problema. De ser recurrida, podríamos considerar que la deuda fue generada en la fecha en que se expidió la sentencia definitiva. Tercera, las sentencias judiciales no son emitidas con obligaciones líquidas, sino que se debe actuar una pericia contable o la disposición del obligado para considerar el monto de la pensión y sus devengados e intereses legales; por lo que, también se podría considerar que la deuda se generó en dicho momento, siendo posible que se considere esta nueva situación como aspecto trascendental. Y, por último, se podrá considerar la deuda, cuando la obligación

económica ha sido liquidada y ha quedado consentida por el órgano jurisdiccional, este podría asumirse como una obligación cierta y líquida.

Por lo tanto, al asumir varias interpretaciones del precepto, generará una amplia arbitrariedad, debido a que la decisión nace de la discrecionalidad judicial, siendo factible la comisión de excesos positivos o negativos por no tener una regla expresa donde no asuma mayor interpretación a la que se pueda indicar en la norma. De continuar así, nos encontraríamos vulnerando el derecho al plazo razonable en la ejecución del derecho a la pensión y la seguridad jurídica en su aplicación normativa. A su vez, no podría ser compatible con la interpretación vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo que se ha denominado ámbito de eficacia: “*disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social*” (Caso Muelle Flores vs. Perú, 2019).

Ahora, en lo que se refiere al numeral 1 del artículo 46, existe un problema del órgano que cumpla el mandato judicial o, cuando menos, tenga la posibilidad técnica de poder dirigir el cumplimiento. En tal caso, es el órgano legal o procuraduría quien deberá dar inicio al requerimiento de pago porque asumen la defensa judicial del estado, debido a que comunicará al área correspondiente el inicio de reserva de recursos económicos y financieros.

Asimismo, los numerales 2 y 3 de la referida norma establecen profundamente el procedimiento de pago, asumiendo que, si no existiera disponibilidad financiera, se deberá cumplir con el procedimiento de pago estipulado en el artículo 70 de la Ley 28411, norma que se encuentra derogada por el Decreto Legislativo 1440; pese a la reformulación de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo mediante el Decreto Supremo 011-2019-JUS, incoherente con el propio ordenamiento jurídico vigente. De la misma forma, sucede con la prescripción del numeral 4, cuando hace alusión al artículo 713 del Código Procesal Civil, que se encuentra derogado desde hace más de una década.

En tal sentido, en este punto solo trabajaremos como aspecto final la priorización de deudas y su carácter. La norma que regula los criterios y priorización para el pago de sentencia judicial es la Ley 30137; esta es la que será incluida en el estudio para considerar que es una barrera normativa.

Tabla 8

Criterios legales para el ‘cumplimiento’ de sentencias judiciales

Ley 30137	PRIORIZACIÓN SOCIAL Y SECTORIAL
------------------	--

Los pliegos cumplen con efectuar el pago por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada en función de los siguientes criterios:

Artículo 2.1.1	MATERIA LABORAL
Artículo 2.1.2	MATERIA PREVISIONAL
Artículo 2.1.3	VÍCTIMAS EN ACTOS DE DEFENSA DEL ESTADO Y VÍCTIMAS POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS
Artículo 2.1.4	OTRAS DEUDAS DE CARÁCTER SOCIAL
Artículo 2.1.5	DEUDAS NO COMPRENDIDAS EN LOS NUMERALES PRECEDENTES

(Fuente: elaboración propia)

Notemos que la regulación de la ley de priorización de criterios para el pago de sentencias judiciales asume la postura del artículo 46 del TUO de la Ley 27584, porque considera que se someterá a la priorización siempre que las decisiones judiciales obtengan la calidad de cosa juzgada, pese a la alteración de su finalidad, protección y contenido esencial del derecho a la pensión, vista desde el desarrollo de los derechos humanos en sede internacional. Así como, al propio derecho de cosa juzgada, porque este derecho implica que las resoluciones se cumplan en sus propios términos, más no, que las decisiones se encuentren paralizadas hasta la etapa de ejecución judicial para tener efectividad. Esto se acrecienta por asumir una postura inválida de repetir un aspecto normativo que trastoca el contenido natural de un derecho humano, esto no es más que vaciar su contenido por un aspecto formal.

Sin embargo, lo más trascendental nace de los criterios de pago, debido a que considera que las sentencias judiciales de corte laboral deben tener un primer grado de prioridad. Luego, se encontrarán las deudas previsionales; posterior a ello, las víctimas de violaciones a derechos humanos y otras deudas de carácter social, sin explicar a las que se refiere.

A lo largo de la investigación nos hemos preocupado de poder situar al derecho a la pensión en el estándar de garantía jurídica y judicial, con la única finalidad de ser vista como un derecho humano de corte social. Para asumir tal perspectiva, debe existir una visión idónea e integral capaz de asumir retos de protección de la persona para humanizarlo (por medio de la justiciabilidad de derechos sociales y protección judicial) a tan noble derecho, porque desde su creación con Sir William Beveridge se sitúa en la importancia de protección *‘desde la cuna hasta la tumba’* como única fórmula de salvaguardar las contingencias que no permiten desarrollar la libertad y dignidad del ser humano.

En tal regulación normativa no encontramos asentada la finalidad, protección y la calidad de derecho humano social de la pensión para considerar que esta sea válida, todo lo

contrario, lo que encontramos son actos irreales que afectan sistemáticamente a los derechos pensionarios, debido a que se asume un criterio distinto sin tener un argumento objetivo que nos permita establecer que las deudas laborales deben tener un primer orden y las deudas previsionales un segundo orden, pese a que en la situación de protección y diferenciación bastante marcada.

Por ello, se deberá diferenciar el artículo 24 de nuestra Carta Magna de 1993, con la regulación constitucional del artículo 10 y 11, la razón es bastante notoria. Porque en la primera norma se establece la prioridad de deudas cuando el empleador es el sujeto obligado, es decir, cuando exista concurrencia de acreencias laborales en una relación de trabajo, donde su eficacia parte del derecho al trabajo; mientras que las obligaciones pensionarias nacen del tipo de contingencia que se requiere y necesita cubrir para dotarle de eficacia plena y real al derecho a la seguridad social y pensión. Esto no es más que el estado de necesidad apremiante para el mantenimiento de vida digna de los seres humanos.

Si bien el derecho asume entre unos de sus elementos la remuneración y beneficios sociales con característica fundamental de alimentarios, en la seguridad social en pensiones también asume dicha característica; sin embargo, el elemento diferenciador será la contingencia que se asuma y el ámbito subjetivo de cobertura: estado de necesidad y protección de los seres humanos. Entre las contingencias de cobertura que brinda el derecho a la pensión, tenemos: límite de edad (cesantía o jubilación), fallecimiento (viudez, orfandad y ascendentes) o invalidez (física o psíquica); estas permitirán que la persona pueda obtener una fuente económica (única) para cubrir sus necesidades básicas, o que traten de mantener una vida en períodos donde no existe derecho al trabajo, justamente, de ahí que el desarrollo de su contenido esencial es pensando en la situación de protección especial para garantizar un ingreso económico mensual, es decir, *“en el derecho acceder a una pensión, garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración en el tiempo y accesibilidad para la obtención de la pensión”* (Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Perú, 2005).

Adicionalmente, tiene un aspecto subjetivo debido a que el ámbito de protección se encuentra dirigido a personas con protección reforzada o especial: adultos mayores (beneficiario individual y ascendentes), personas con dificultades físicas o mentales, hijos menores de edad y estado de viudez, todos con una protección constitucional prescrita en los artículos 4 y 6 de la Constitución Política de 1993; por lo tanto, este ámbito determina que la tutela debe ser urgente, oportuna y eficaz, para no afectar derechos individuales y que su goce lo pueda realizar su titular, pero en un tiempo breve y sin dificultades. En el mismo sentido, se tiene que verificar la esperanza de vida en el Perú, ya que al fallecimiento del

titular del derecho a la pensión se pierde el sentido de protección y eficacia de los derechos fundamentales a pesar de su transmisibilidad.

No obstante, de seguir con la regulación en los criterios de priorización, donde las deudas laborales tienen un primer nivel y los derechos previsionales el segundo, se seguirá en la lucha a contracorriente donde su afectación será sistémica con relación a su cumplimiento, alterando significativamente la naturaleza del derecho a la pensión, así como su naturaleza.

Por lo tanto, las deudas que nacen de la seguridad social en pensiones deben tener un primer orden de priorización para garantizar calidad de vida a los sujetos que se encuentran involucrados y para satisfacer derechos que se encuentran pendientes de pago.

Lo mismo sucede con la violación de derechos fundamentales en sede convencional, debido a que una cantidad importante de casos contenciosos donde se lo ha condenado al Perú, tienen que ver con pretensiones referidas al derecho a la seguridad en pensiones (Cinco Pensionistas, Muelle Flores, Ancejub, Acevedo Buendía y otros); por lo que no se puede situar en un tercer nivel, ya que también tiene que ver con la protección del derecho humano social.

En tal caso, se propone que los criterios de priorización sean modificados en los siguientes términos:

Tabla 9

Criterios de priorización para el efectivo cumplimiento de sentencias judiciales con obligaciones de dar

Ley PRIORIZACIÓN DE DEUDAS ESTATALES	
Las deudas contenidas en sentencias judiciales se cumplen en función de los siguientes criterios de priorización:	
Artículo 2.1.1	MATERIA PREVISIONAL: 1. Edad avanzada o enfermedad terminal debidamente comprobada; 2. Fecha de notificación; 3. Monto adeudado; 4. Discapacidad permanente, y; 5. Otros criterios
Artículo 2.1.2	MATERIA LABORAL/ VÍCTIMAS POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS (si las decisiones versan en derecho previsional, su priorización de pago será el numeral anterior)
Artículo 2.1.3	VÍCTIMAS EN ACTOS DE DEFENSA DEL ESTADO
Artículo 2.1.4	OTRAS DEUDAS DE CARÁCTER SOCIAL
Artículo 2.1.5	DEUDAS NO COMPRENDIDAS EN LOS NUMERALES PRECEDENTES

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, se deberá construir una norma que nos permita situar el procedimiento y los criterios de priorización con el derecho y la realidad, para no tener inseguridad jurídica, por el contrario, donde el procedimiento se sitúe en la finalidad, protección y mantenimiento de vida digna de los pensionistas por haber alcanzado contingencias que impiden un desarrollo individual y social.

Siendo así, se propone que el artículo 46 del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo Nro. 011-2019-JUS, tenga la siguiente regulación:

Artículo 46: Ejecución judicial en el Proceso Contencioso-Administrativo

Las sentencias judiciales con obligaciones de hacer son cumplidas en el plazo máximo de cinco días hábiles, bajo apercibimiento de multas compulsivas y progresivas, remisión de copias al Ministerio Público o secretaria técnica de procedimientos disciplinarios y otros que pueda disponer el juez en la ejecución judicial.

Las sentencias que ordenan el pago de suma de dinero serán atendidas con el pliego presupuestario del requerimiento de la deuda en la etapa de ejecución, con el plazo máximo de seis meses que tiene la entidad demandada para presupuestar la deuda, bajo apercibimiento de iniciar ejecución forzada sobre los bienes de dominio privado de la entidad demandada o el presupuesto destinado para tal finalidad.

Si la violación invocada por el/los demandantes tienen que ver con el contenido esencial, no esencial o adicional del derecho a la pensión o de contenido laboral, se pondrá de conocimiento con el auto admisorio el escrito de demanda al Ministerio de Economía y Finanzas, sin ser parte procesal, debe otorgar el presupuesto correspondiente a la entidad demandada para el pago de pensión mensual en el plazo máximo de 15 días hábiles, y de los devengados e intereses legales en el plazo de seis meses de cumplida la pensión mensual. Asimismo, a la emisión de la sentencia de primera instancia, su eficacia será de actuación inmediata a pedido de parte o de oficio, formándose un cuaderno de ejecución, conforme lo prescribe el artículo 615 del Código Procesal Civil. En caso de que existan incumplimientos estatales, se podrán fijar apercibimientos económicos disuasivos a la entidad y solidariamente a los funcionarios responsables, disponer la destitución del funcionario responsable que incumple el mandato o disponer su detención conforme al numeral 2 del artículo 53 del Código Procesal Civil. Y, si la demanda se declara infundada y ha existido pago al demandante, en el mismo proceso judicial se dispondrá la devolución

de las pensiones pagadas con los intereses legales, bajo apercibimiento de iniciar ejecución forzada, conforme a las reglas procesales del Código Procesal Civil.

En caso de no existir presupuesto público, debidamente comprobado, en el año fiscal de notificado con el escrito demanda, se seguirá con el procedimiento dispuesto en el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440.

2. Construcción normativa para garantizar el derecho fundamental a la pensión: Presupuesto oportuno para el cumplimiento de sentencias judiciales

Hemos llegado al punto que nos permitirá mirar a la ejecución judicial, como una garantía del derecho a la seguridad social en pensiones, con la finalidad de poder garantizar la efectividad de esta en favor de los seres humanos que asumieron contingencias naturales, para obtener consigo una situación de prevalencia en el actuar judicial con una visión de concretización y realce de los derechos sociales. Estos históricamente se han encontrado relegados a expensas de materializarse por intermedio de los derechos civiles y políticos que, ahora, encuentran una esperanza de ejecución propia en la línea del reconocimiento del principio de justiciabilidad.

Incluso, previamente se ha desarrollado un largo listado de fundamentos que permiten asumir una posición sobre la ejecución judicial en pensiones, debido a que si queremos fundar una construcción sólida debemos mirar a los derechos fundamentales regulados de manera expresa en sede convencional y su interpretación emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido al grado de vinculación sobre el derecho interno.

En tal sentido, a nuestro entender, la dificultad que acarrea actualmente es asumir un nuevo contenido esencial del derecho a la pensión, o cuando menos reformarlos con la distribución de cinco parámetros esenciales; sin embargo, en nuestro país la jurisprudencia le ha restado el ámbito de eficacia de manera innecesaria y sin objeto de cuestionamiento, siendo caótica la regulación normativa vigente por la falta de desarrollo constitucional y legal, tomando como base el desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos, que es una fuente del derecho a la que se debe concurrir para dotarle de eficacia y efectividad en el desarrollo de la normativa vigente. De esto se trata, también, la evolución del derecho y, sobre todo, del derecho a la seguridad social.

Por lo tanto, para poder modificar el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440, asumo los mismos argumentos que para la modificación del artículo 46 del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo y la del Nuevo Código Procesal Constitucional, incluso el desarrollo a la Ley de Priorización para el cumplimiento de sentencias judiciales.

2.1. Propuesta de modificación del artículo 73 del Decreto Legislativo 1440

Ahora, para configurar una construcción jurídica de la norma primordial que permitirá tener a la ejecución judicial como garantía de los derechos fundamentales de manera oportuna, sencilla y eficaz, con relevancia, al derecho de la seguridad en pensiones, debemos partir de su modificación integral, para dotarle de funcionalidad real y concreta, sobre todo, mirando al desarrollo jurisprudencial del ámbito internacional.

Para ello, partiremos de la regulación normativa vigente, para concatenarlo de manera exclusiva a la relevancia constitucional del derecho a la pensión, para luego, transitar por la eficacia y validez de la ejecución judicial y el sometimiento al principio de sostenibilidad financiera como equilibrio sustancial de las obligaciones estatales, con la finalidad de permitir no solo un derecho de los seres humanos en necesidad apremiante, sino, para el fortalecimiento de la garantía del derecho social a la pensión como garante de elevar la calidad de vida y dignidad humana.

En tal forma, la regulación vigente del artículo 73 de la Ley del Sistema Nacional del Presupuesto Público prescribe:

73.1 El pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada se efectúa con cargo al presupuesto institucional de las entidades.

73.2 En caso de que las Entidades no cuenten con recursos suficientes para atender el pago de sentencias judiciales, las Entidades podrán afectar hasta el cinco por ciento (5%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los ingresos públicos provenientes de donaciones, transferencias y operaciones oficiales de crédito y las asignaciones presupuestarias correspondientes a la reserva de contingencia, al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de deuda. Esta norma comprende, entre otros, la atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada por adeudos de beneficios sociales.

73.3 El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Tesoro Público, procede a la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación para cada Entidad que lo solicite, en la cual la Entidad debe depositar, mensualmente, los montos de las afectaciones presupuestales mencionadas en el numeral precedente, bajo responsabilidad de la oficina de administración o la que haga sus veces en la Entidad.

73.4 Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deben ser atendidos por cada Entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria indicada en el numeral precedente, debiendo tomarse en cuenta la prelación legal.

73.5 En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje señalado en el párrafo 73.2, la Entidad debe cumplir con efectuar el pago en forma proporcional a todos los requerimientos existentes de acuerdo con un estricto orden de notificación, hasta el límite porcentual.

73.6 Los requerimientos de pago que no puedan ser atendidos conforme a lo señalado en los párrafos 73.1 y 73.2, se atienden con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.

Ahora, en lo que refiere a la regulación sobre la cosa juzgada del primer numeral, nos remitimos de manera íntegra a lo establecido en los subcapítulos anteriores, donde hemos indicado que es una forma arbitraria de la regulación, debido a que tienen que transcurrir todas las etapas del proceso para materializar sus derechos pensionarios, conllevando a que el proceso se dilate de forma prolongada y excesiva en el tiempo, conllevando a una consecuencia real: privación al goce efectivo del derecho a la pensión.

No obstante, por ser esta la norma que implica mayor trascendencia en la vulneración del derecho a la pensión, protección judicial y justiciabilidad; tendría que ser modificada, con la finalidad de obtener un cumplimiento efectivo y real de las sentencias, así como no generar una privación arbitraria del derecho a la pensión, elemento que forma parte de su contenido esencial, esto es, para dotarle de eficacia al derecho constitucionalmente protegido y efectividad plena.

Es aquí donde debemos detenernos para analizar si la regulación actual atenta al contenido esencial del derecho a la pensión, para su cumplimiento efectivo inmerso desde el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en el expediente 0050-2004-PI/TC y el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos (Caso Ancejub vs. Perú y Muelle Flores vs. Perú).

En tal sentido, mantenemos la defensa del derecho social a la pensión, su finalidad y naturaleza, como garantía de fiel cumplimiento sin demoras y con eficacia al goce y satisfacción individual; por ello, en consonancia con la investigación, salta a la luz la respuesta positiva de vulneración a dicho derecho, ya no solo desde el ámbito estatal de la administración, sino de los efectos negativos de lo que hemos denominado barreras normativas. Asimismo, esta vulneración alcanza a la reducción de eficacia que deben tener los derechos fundamentales, debido a que no solo deben estar prescritos en instrumentos normativos, sino que deben ser reales y útiles en beneficio de la persona humana.

Por lo tanto, el no cumplir con decisiones judiciales afecta al contenido esencial del derecho a la pensión en una faz de privación arbitraria (parámetro que forma parte del contenido esencial), porque lo que hace el estado es restringir el acceso al goce de esta, debido a la forma incipiente y desproporcional de cómo se asume la regulación normativa. Esto es, la sistematicidad de alterar el cumplimiento judicial para dotarle de arbitrariedad a la esencia misma del derecho a la pensión, generando dotes de inseguridad y goce efectivo al derecho conculcado en vía jurisdiccional. Incluso, el propio Tribunal Constitucional, en el expediente citado, ha establecido de manera enfática que “el legislador no puede intervenir para restringir o privar a las personas de ese derecho [pensión]” (2005), esto no es más que paralizar la interdicción a la arbitrariedad del goce de los derechos fundamentales como aspecto garantizador.

Entonces, al restringir el cumplimiento de las sentencias judiciales por medio de normas del presupuesto, se asemeja en contradicción con los recursos idóneos que establece la garantía de la protección judicial, y es una fórmula de privación arbitraria al derecho a la pensión, en el sentido de que puedan gozar plena y efectivamente, sin barreras legales y sin demoras, para mantener y elevar la calidad de vida de los pensionistas, así como, asegurar su dignidad.

Estas barreras presupuestarias han sido materia de pronunciamiento por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Acevedo Buendía vs. Perú, donde de manera expresa y enfática se ha establecido “que las normas del presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de sentencia” por la falta de efectividad que se le puede dotar, situando en una controversia de incumplimiento sistemático para des garantizar la seguridad social en pensiones, fundada para proteger (mantener) y elevar la calidad de vida de los pensionistas; a ello, sumado a la falta de idoneidad para la emisión de normas jurídicas en el marco del Derecho a la Protección Judicial, desarrollo en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este último comentario, ha sido materia de cuestionamiento por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante la (Resolución de Supervisión de Cumplimiento del caso Cinco Pensionistas vs. Perú, 2011) “los Estados Parte de la Convención Americana tienen la obligación convencional de implementar tanto a nivel internacional como interno y de forma pronta e íntegra, lo dispuesto por el Tribunal en las Sentencias que a ellos conciernan, obligación que, como lo señala el derecho internacional consuetudinario y lo ha recordado la Corte, vincula a todos los poderes y órganos estatales”, y como se ha establecido en el (Caso Femapor vs. Perú, 2022) “el retraso en el cobro de cantidades dinerarias afecta el patrimonio

de las víctimas, debido a la existencia de pagos tardíos o impagos de las obligaciones, impidiendo que puedan gozar integralmente de su derecho a la propiedad, entendido aquello como montos dejados de percibir”.

Por otro lado, la regulación vigente nos establece que se debe utilizar el Presupuesto Institucional Anual como parámetro para saber si a partir de este se tiene la economía y financiamiento para el cumplimiento de decisiones judiciales; sin embargo, el problema radica en que las instituciones públicas solicitan determinado monto, pero quién propone será el Ministerio de Economía y Finanzas, y quién aprueba el Congreso de la República como lo prescribe el artículo 77 de la Constitución Política de 1993. Esto ha generado que en los últimos años los pagos por deudas líquidas se encuentren a expensas de dichos parámetros en mayor o menor número; sin embargo, como se ha mencionado, la falta de solidez en el cumplimiento de sentencias judiciales es una gran controversia, debido a que este porcentaje es muy limitado, sobre todo, porque no se puede generar el gasto correspondiente al pago de sentencias judiciales.

Veamos el siguiente ejemplo: la Oficina de Normalización Previsional para el año 2023, según la Resolución Jefatural 206-2022-ONP/JF, obtuvo un Presupuesto Institucional de Apertura de S/. 8 621 799 494 soles, esto significa, el monto aprobado en el seno del Congreso de la República; sin embargo, si aplicamos el porcentaje que se puede afectar para el pago de sentencias judiciales, tendríamos: 5 % equivale a S/ 431 088 974.7 soles (monto máximo que se destina para el pago de sentencias judiciales). Esto es, que dicho monto deberá ser distribuido entre todos los departamentos del Perú, asimismo, en Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Según los reportes estadísticos de la Oficina de Normalización Previsional, “cuenta con un número mayor a 155 mil procesos judiciales, de los cuales 55 mil procesos no tienen sentencia firme” (Lozano Girón, 2020), esto es, que 95 mil procesos pasaron a ser ejecutados para el pago de pensión mensual y el correspondiente pago de pensiones devengadas e intereses legales, situando que el nivel de procesos judiciales pueda superar las expectativas de financiamiento para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en sentencias con calidad de cosa juzgada.

Por lo que, el investigador no considera que sea coherente e idónea que el Presupuesto Institucional de Apertura sea regla o parámetro para obtener el monto para disponer el pago de sentencias judiciales, justamente, porque es la parte donde se concretiza o materializa el derecho a la pensión. Asimismo, este parámetro también se encuentra en función de la economía nacional de crecimiento o decrecimiento, situando el presupuesto en mayor o

menor número, conllevando a la existencia de incertidumbre en el cumplimiento de las sentencias judiciales, e incluso, que los montos asignados puedan adquirir falta de satisfactibilidad por el monto que no pueda alcanzar para todos los procesos judiciales del pago íntegro del que se adeuda, soportando al decaimiento por la falta de efectividad.

En tal sentido, el pago de sentencias judiciales fijado en un porcentaje del presupuesto institucional de apertura pierde idoneidad y solidez, este presupuesto contiene todos los gastos que puedan generarse al interior de las instituciones, asentando que exista la utilización de lo que realmente pueda estar destinado para la finalidad de cumplimiento de las sentencias. Además, la regulación actual fija un monto máximo, pero no un mínimo, es decir, se encuentra a discrecionalidad de la administración pública la afectación al presupuesto; donde este pueda afectar el menor posible, para solo dar un cumplimiento formal, con la finalidad de establecer la falta de presupuesto al cumplimiento, generándose retrasos y acumulaciones económicas que afectan a la entidad (intereses legales). Incluso, estas afectaciones mínimas serán decisiones políticas, gubernamentales o burocráticas, donde la finalidad pueda ser desviada por el otorgamiento de libertad.

Por lo tanto, el Presupuesto Institucional de Apertura no puede contener el gasto para el cumplimiento de sentencias judiciales, menos, fijado en montos porcentuales donde exista discrecionalidad de la administración pública, debido a la falta de seriedad, parcialidad y reconocimiento a los derechos fundamentales. Este gasto debe ser contenido en presupuesto fijo, o partidas presupuestales con montos variables a requerimiento, pero que sean otorgados a cada entidad el monto equitativo y suficiente para cubrir las deudas generadas en los procesos judiciales. Esta distinción no afecta o altera el presupuesto, debido a que se otorgará un monto real y específico, donde se pueda garantizar plenamente el principio de sostenibilidad financiera. En todo caso, el monto que se destine tiene que ser en función de los procesos judiciales existentes y el nivel de endeudamiento, para garantizar desde la apertura del año fiscal un fiel cumplimiento, o en términos de interpretación convencional fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: oportuna, sencilla y eficazmente el pago a los pensionistas.

En tal efecto, los gastos en sentencias judiciales no pueden interrelacionarse con el gasto económico propio de las instituciones públicas, debido a la arbitrariedad por actos burocráticos propios de las instituciones públicas; todo lo contrario, se debe asignar o disponer presupuesto en partidas presupuestales distintas o fijando un nuevo parámetro financiero, donde su finalidad sea exclusiva para el pago de sentencias judiciales y con una distribución equitativa.

Ahora, en la misma regulación vigente se establece que no se afectarán *‘ingresos públicos provenientes de donaciones, transferencias y operaciones oficiales de crédito y las asignaciones presupuestarias correspondientes a la reserva de contingencia, al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de deuda’*. A lo cual, el investigador lo comparte, debido a que estos constituyen bienes de dominio público, donde tienen un grado de implicancia con el desarrollo estatal en favor de una población, ciudad o departamento. Asimismo, tiene relación directa con el artículo 73 de la Constitución Política de 1993, que: *“los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles”* y el código procesal civil, en el numeral 1 del artículo 648, prescribe: *“Son inembargables: 1.- Los Bienes del Estado”*, con ello, se agota algún tipo de cuestionamiento.

No obstante, no todos los bienes del estado pueden ser considerados de dominio público, debido a que el Tribunal Constitucional ha “legitimado a que la ejecución de resoluciones judiciales se encuentre dirigida (previa evaluación de caso por caso) a los bienes de dominio privado, esto es, a las recaudaciones propias o directamente recaudadas por cualquier institución del estado” (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2010); por tanto, los bienes de dominio público no pueden ser embargados, todo lo contrario, con los bienes de recaudación directa o creados vía textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA) denominados de ‘dominio privado’, donde se evidencia una recaudación privada producto de las competencias funcionales que otorgan sus normas de creación o productos legislativos; siendo factibles para ser parte del cumplimiento de mandatos judiciales de contenido económico, ya que no tienen incidencia directa con el gasto presupuestado para obras públicas o desarrollo de alguna actividad. Para procurar la integridad, oportunidad y eficacia del derecho conculcado, así como garantizar la finalidad del derecho de acción como elemento primordial de la tutela procesal efectiva.

Si asumimos una posición de que las sentencias deben ser cumplidas en el breve o menor plazo posible, podemos asumir la siguiente propuesta: La inversión del riesgo al estado para garantizar el cumplimiento efectivo de las sentencias judiciales se supedita a que el estado deberá asumir el riesgo financiero para la cobertura de las deudas pensionarias, en el sentido de humanizar el derecho a la pensión.

Esta inversión de riesgo se cristaliza asumiendo la protección especial de los derechos fundamentales y la eficacia de sus principios fundantes de la seguridad en pensiones, debido a que permitirán su concretización eficiente e íntegramente en las decisiones judiciales.

En tal sentido, el riesgo tendría que ser trasladado a las entidades públicas (obligadas a dar cumplimiento) para que puedan financiar vías créditos bancarios del Banco de la Nación,

con la finalidad de dar cumplimiento de las sentencias judiciales, con ello, llegar a la finalidad propia del derecho a la pensión y su dignidad (fin supremo de la sociedad y del estado), ya que los pensionistas se encuentran afectados por la sistematicidad en la violación de derechos fundamentales, o relegados por años a la espera del pago de las pensiones que forman parte de su patrimonio-propiedad.

Esta medida es plenamente válida, debido a que asume un marco normativo vigente, como es la Ley 28563 (Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento), donde se autoriza a todas las instituciones y organismos del estado (numeral 2.1 del artículo 2), con excepción del Banco Central de Reserva (numeral 2.2 del artículo 2) para que puedan generar endeudamiento interno (artículo I: Principio de Eficiencia y Prudencia). Asimismo, autoriza de manera expresa que estas entidades puedan realizar operaciones de endeudamiento público para el cumplimiento de la función previsional del Estado (numeral 3.1. del artículo 3), es decir, que se asimila al cumplimiento de sentencias judiciales donde se encuentre involucrado el derecho de la seguridad social.

Por lo tanto, conforme a las reglas que se han descrito en el párrafo anterior, y para cumplir con la finalidad del derecho a la pensión y los parámetros convencionales fijados en la jurisprudencia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde las sentencias judiciales tienen que adquirir una efectividad real y plena, se debe utilizar el endeudamiento público por medio de préstamos en el Banco de la Nación, para que sean las entidades quienes asuman el riesgo de cumplir con su deuda en el tiempo que se pueda adquirir el préstamo o financiamiento (los plazos de devolución superan el año), sin tener que asumir el tiempo de cinco años de requerida la deuda, tal como lo prescribe el numeral 6 del artículo 73 de la Ley del Sistema Nacional del Presupuesto.

Entonces, la temporalidad fijada normativamente de cinco años es plenamente inconstitucional, porque no solo asume una barrera legislativa para el cumplimiento efectivo de sentencias, porque trastoca la interpretación seguida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la imposibilidad de asumir reglas o normas presupuestarias para la efectividad de las decisiones, sino que afecta la garantía y eficacia de los derechos sociales: protección judicial y principio de justiciabilidad de los derechos sociales.

Esta forma de cumplir con las sentencias judiciales tiene plena relación con la falta de desarrollo jurisprudencial al contenido esencial del derecho a la pensión en los dos parámetros denominados 'ámbito de eficacia', esto es, que formaría parte del aliciente de arbitrariedad perfecto por no haber trabajado con carácter de vinculante en la jurisprudencia nacional.

Antes de pasar a la regulación normativa considerada idónea en la construcción normativa, se debe meditar que son las instituciones públicas las que están obligadas a dar cumplimiento de las obligaciones económicas. Por ello, en el desarrollo de la presente investigación, se ha estimado que la obligación de pago o endeudamiento público la deba realizar la institución o entidad pública donde se generó la deuda pública.

En tal caso, se propone la modificación del artículo 73 del Decreto Legislativo 1440 (Ley del Sistema Nacional del Presupuesto Público) en los siguientes términos:

Artículo 73: Cumplimiento de sentencias judiciales

73.1. No se incluyen obligaciones de hacer, debido a que los procesos judiciales contienen su propio requerimiento de cumplimiento. En tal caso, se cumplirá con los plazos y apercibimientos fijados en estas.

73.2. El pago de sentencias judiciales se cumple con el presupuesto de sentencias judiciales o los ingresos de dominio privado que puedan tener las instituciones u organismos estatales, con excepción de los ingresos públicos provenientes de donaciones, transferencias y operaciones oficiales de crédito y las asignaciones presupuestarias correspondientes a la reserva de contingencia, al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de deuda, en general, que se constituyan como bienes de dominio público.

73.3. En caso de que las Entidades no cuenten con recursos suficientes para atender el pago de sentencias judiciales, solicitarán el presupuesto correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas en un plazo de 15 días hábiles, tomando que este órgano fue comunicado con la admisión de la demanda para prever el gasto en procesos judiciales de corte previsional, tal como se ha expresado en el Nuevo Código Procesal Constitucional y el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

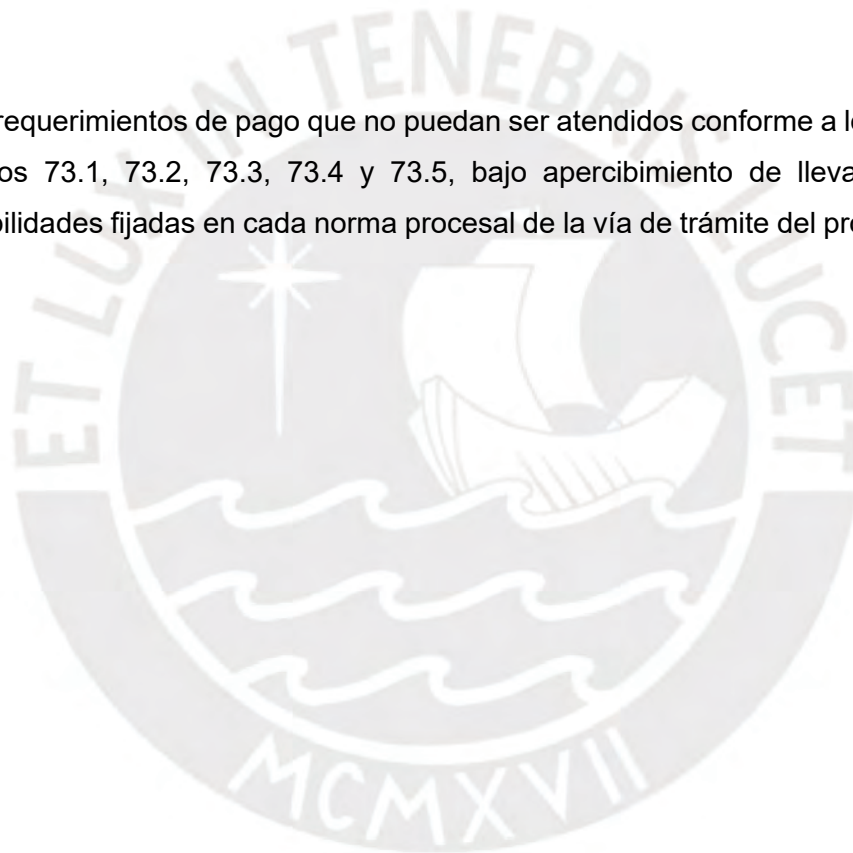
73.4. Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deben ser atendidos por cada Entidad, en el plazo máximo de un año de haber puesto de conocimiento el escrito de demanda por el órgano jurisdiccional. Para ello, la Oficina de Normalización Previsional o cada institución demandada asumirá como gasto en la solicitud de presupuesto al Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, se asumen los criterios de priorización fijados en la ley de la materia.

73.5. En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje asignado en la partida presupuestal para el pago de sentencias judiciales, se

podrá cancelar con recursos directamente recaudados en el plazo estipulado en el numeral 4. Asimismo, la entidad tiene un plazo de treinta días naturales para solicitar la ampliación de presupuesto al Ministerio de Economía y Finanzas. El mismo plazo tiene dicho órgano para contestar el requerimiento presupuestal.

En caso de que no existiera presupuesto adicional en la fecha de requerimiento, se priorizará el cumplimiento de la sentencia con el presupuesto para el año fiscal siguiente, no pudiendo exceder en todo caso el plazo prescrito en el numeral 4. Además, las entidades estatales podrán generar riesgos de inversión por medio del endeudamiento público conforme a las reglas propias de la Ley 28563 (Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento), con la finalidad de cumplir con la efectividad de las resoluciones judiciales.

73.6. Los requerimientos de pago que no puedan ser atendidos conforme a lo señalado en los párrafos 73.1, 73.2, 73.3, 73.4 y 73.5, bajo apercibimiento de llevar a cabo las responsabilidades fijadas en cada norma procesal de la vía de trámite del proceso judicial.



CONCLUSIONES

1. La seguridad social se asienta sobre la base de dos derechos, entre los que se encuentran el derecho a la pensión. Estos son pilares fundamentales para el desarrollo y legitimidad de un estado y sociedad. Además, tiene por finalidad brindar protección individual y elevar la calidad de vida de los pensionistas, asumiendo consigo la protección sin discriminación sobre las múltiples contingencias: personales (edad y enfermedades), laborales (accidentes) o sociales (pobreza). Entonces, dicho derecho resulta indispensable para garantizar el respeto irrestricto de la dignidad humana y la eficacia de los derechos sociales, donde su centro principal de resguardo es la persona humana.

A su vez, la seguridad social en pensiones no solo tiene como objetivo principal proteger la vejez y en un determinado período de tiempo, por el contrario, se asienta sobre la base de protección multifacética de las contingencias (estado de necesidad) que se puede asumir en el ciclo de vida; conllevando que su eficacia radique en la igualdad de protección al ser humano sin discriminación.

2. En el mismo escenario, el derecho a la seguridad social en pensiones tiene un desarrollo fundante en normas internacionales que obligan a su cumplimiento y respeto, como lo prescrito el artículo 55 y cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política de 1993. Estas normas vinculantes asientan su propósito en la protección y desarrollo progresivo del derecho a la pensión, donde su preocupación máxima es el respeto de la dignidad humana y garantizar la calidad de vida en favor de las personas con múltiples contingencias.

Entonces, si la protección normativa ha generado tal regulación, es con el objetivo de humanizarlo, para convertirlo en un derecho que se adhiere al ser humano desde su nacimiento hasta la muerte para garantizar la eficacia del principio-derecho dignidad.

3. La pensión, al ser un derecho de corte social, su progresividad dependerá de los recursos económicos del estado. Por ello, la pensión asienta, también, en el principio de sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestal, ya que son piezas fundamentales de todo ordenamiento jurídico con el objetivo de extender su manto de cobertura en las contingencias que recaiga en el ser humano.

Entonces, si bien la pensión puede constituir un derecho humano por su trascendencia y funcionalidad, pero su desarrollo se dará de manera progresiva, en tanto existan los recursos económicos y financieros que permitan destinar montos económicos para la cobertura de contingencia, es decir, al no existir recursos económicos y financieros sostenibles en el tiempo, simplemente será un derecho sustantivo prescrito en normas

jurídicas vinculantes, pero sin eficacia de materialización en favor de los seres humanos. Por ello, si estos principios son trastocados en generar sobre regulación normativa, indicando montos o niveles de cobertura irreal, el sistema colisionará, como lo sucedido en el año 2004 con el régimen de pensiones del estado del Decreto Ley 20530, donde el estado no podía sostener a un régimen excesivamente costoso.

Así, la Sostenibilidad Financiera y Equilibrio Presupuestal desarrollan la consideración de los parámetros de cumplimiento en el tiempo, sin estos, las pensiones no serán oportunas y eficaces, más aún, se desbataría toda posibilidad de respeto a su contenido esencial, existiendo privaciones arbitrarias por la falta de financiamiento económico.

4. En este intento de solidificar a la pensión desde el desarrollo convencional y constitucional, así como, jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional Peruana, se ha generado un suceso que trasciende en la ejecución de resoluciones judiciales a nivel de conflicto, a pesar de ser pieza fundamental del derecho a la pensión para concretizarlo sin restringir o trastocar la Sostenibilidad Financiera. Nos referimos al desarrollo del contenido esencial del derecho a la pensión.

En tal sentido, en el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional (expediente 00050-2004-PI/TC), se ha considerado que el contenido esencial del Derecho a la Pensión se encuentra enmarcado: i) Libre acceso; ii) pensión mínima, y; iii) no privación arbitraria. Sin embargo, en los casos Ancejub y Muelle Flores, se ha desarrollado el siguiente contenido: i) En el derecho a acceder a una pensión, previamente a haber cumplidos requisitos de edad y de los que disponga el derecho interno de manera razonable; ii) Garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración en el tiempo; accesibilidad para la obtención de la pensión; iv) Las pensiones deben ser oportunas y sin demoras, para garantizar una vida digna del beneficiado, y; v) Disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social (pensión).

Por lo tanto, se ha desarrollado el ámbito sustantivo del contenido esencial del derecho a la pensión (tres primeros parámetros), y no el ámbito de eficacia (dos últimos parámetros), pese a que su trascendencia permitirá la satisfacción plena y el goce efectivo para no ser privado arbitrariamente del derecho a la pensión, más aún, permitirá la irradiación de eficacia a la finalidad del derecho social, eficacia a la tutela procesal efectiva y reconocimiento de sus derechos económicos al ser humano, para garantizar y mantener vida digna, como lo expresa la finalidad de todo ordenamiento jurídico.

En este mismo sentido, la no presencia de un desarrollo al contenido esencial del derecho a la pensión de forma integral afecta a la finalidad de la etapa de ejecución de resoluciones judiciales, ya que, entre los mandatos vinculantes jurisprudenciales de la Corte IDH (caso Acevedo Buendía y Femapor vs. Perú) se ha establecido que “deben ser oportunas, sencillas y eficaces”, asumiendo una priorización para su cumplimiento, esto es, restringir el retraso de la ejecución judicial estaríamos ante la violación de la justiciabilidad de derechos sociales y el principio de protección judicial, garantía para el respeto de los derechos humanos y fundamentales. Asimismo, estos parámetros se coinciden con la eficacia de los principios del plazo razonable y la cosa juzgada, para tener seguridad jurídica al cumplimiento de las sentencias judiciales.

5. Los procesos de amparo y contencioso-administrativo asumen regulaciones extremas: positivas o negativas, que afectan el derecho a la pensión (incluso a otros derechos sociales) y la sostenibilidad financiera por un alto nivel de impacto en los actores involucrados, debido a que el plazo puede ser demasiado corto, afectando el equilibrio presupuestal, o demasiado largo, quebrantando la expectativa del pensionista al goce efectivo y pleno del derecho conculcado. No obstante, como se ha establecido en su desarrollo de ejecución, tiene una singularidad, que se materializa en asumir la ejecución cuando se ha tomado una decisión final, es decir, siempre que se obtenga la calidad de cosa juzgada, retrasando la efectividad de estas.

Por lo tanto, asumir la calidad de cosa juzgada es situar la efectividad con un nivel de eficacia mínima, debido a que la arbitrariedad y la discrecionalidad estatal conllevan a privar arbitrariamente el derecho a la pensión.

6. El tiempo para el cumplimiento en el derecho a la pensión debe estar ligada a los estándares internacionales de la Corte IDH, debido a que las personas fallecen a la espera de una ejecución judicial, deshaciendo toda posibilidad de lograr la finalidad del derecho social y generando la ineficacia de los derechos sociales. Esta crisis se logra evidenciar cuando se han presentado los casos correspondientes a la supervisión de cumplimiento, donde el máximo órgano interamericano ha establecido que el Perú no asume el compromiso de efectividad en favor de los mandatos judiciales y generando incumplimientos reiterados. Un claro ejemplo es el caso de cinco pensionistas, donde cuatro de ellos han fallecido sin haber gozado plenamente del reconocimiento judicial otorgado, pese a que el tiempo superó los veinte años. Otro caso jurisprudencial es el caso Ancejub, debido a que más del cincuenta por ciento ha fallecido, pese a que se ha solicitado reiteradamente su acatamiento, no se ha cumplido integralmente. Incluso, los sucesores o sucesoras han fallecido en el intento, conllevando que el impacto sea

irreversible. En el mismo sentido, en los procesos judiciales de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, donde se ha podido apreciar que más del cincuenta por ciento de pensionistas fallecen en el transcurso del proceso, o que tarde más de seis años para tener efectividad de pago de las resoluciones judiciales.

Esto impacta rotundamente en los principios de la seguridad social (universalidad, integridad y unidad), lo que se busca es garantizar un derecho que tiene por objetivo eliminar la pobreza, pero si continuamos con estos incumplimientos, se perderá el sentido de eficacia frente al derecho de mayor protección en estados de necesidad.

Por lo tanto, se ha comprobado que las luchas judiciales son eternas e interminables, ya que, en la etapa de ejecución, por la elevada edad de los pensionistas, fallecen o no pueden gozar plenamente los montos económicos conculcados, y que estas se sistematizan en el tiempo, por la falta de garantía de efectividad y políticas de estado para el cumplimiento de los mandatos judiciales de forma oportuna, sencilla y eficaz.

7. Para garantizar que las pensiones se cumplan, se debe olvidar al parámetro del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) utilizado en la regulación actual, porque es variable con relación a la economía nacional. Asimismo, el porcentaje que se asigna es diminuto en comparación con el número de pensionistas en el decreto ley 20530 y 19990, debiendo tener un monto mayor para tener mayor capacidad de cumplimiento. En tal caso, lo que se debe realizar es separar de manera definitiva en un presupuesto aislado como gasto o una partida presupuestal de manera exclusiva para el cumplimiento de decisiones judiciales, dotándole de manera directa el pago correspondiente a los pensionistas. Esto lo realizarán las entidades, verificando las prioridades y criterios objetivos: edad avanzada o enfermedad terminal, fecha del requerimiento, entre otros.

De la misma forma, el estado debe asumir el riesgo de inversión, debido a que las instituciones tienen la capacidad de endeudamiento para obtener préstamos (Banco de la Nación) para el cumplimiento de decisiones judiciales de conformidad con la ley 28563. Esta norma autoriza a las entidades públicas que pueden endeudarse internamente, cuando la finalidad se encuentra referida a la seguridad social; siendo así, debería formar parte de los medios para el cumplimiento oportuno y eficaz. Con ello, cumplirá la finalidad del derecho a la pensión, el contenido esencial, el derecho de dignidad humana, el derecho de protección judicial y el principio de justiciabilidad de los derechos sociales y los otros derechos trabajados; debido a que el estado podrá invertir el tiempo de pago a ellos mismos, sin invertir dicha carga al pensionista, que ha sufrido con la violación del derecho a la pensión por años.

RECOMENDACIONES

Para tener una ejecución oportuna, sencilla y eficaz (parámetros jurisprudenciales fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos), se deben modificar integralmente cuatro normas jurídicas que impiden su desarrollo eficaz: Nuevo Código Procesal Constitucional, Texto Único Ordenado de la Ley 27584, el Decreto Legislativo 1440 y la Ley 30137-Ley que establece criterios de priorización para la atención de pago de sentencias judiciales, catalogas como barreras normativas; debido a que son contrarias a la normatividad convencional, constitucional y al desarrollo de los principios que inspiran al ordenamiento jurídico, que impiden el desarrollo efectivo de la Tutela Procesal Efectiva y el compromiso de efectividad de las resoluciones judiciales.

Estas modificatorias serán de utilidad para otros derechos sociales que han sido conculcados en el fuero judicial, porque se desarrolla una normativa de carácter abstracto, aplicable a cualquier situación.

Así, el artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional, a modo de propuesta de la presente tesis, tendría la siguiente regulación:

Artículo 27: Ejecución Judicial de los Procesos Constitucionales

Si la violación invocada por el/los demandantes tienen que ver con el contenido del derecho a la pensión o laboral, su actuación será de manera inmediata conforme a lo prescrito en el artículo 26. Este cumplimiento se realiza con la comunicación oportuna de la entidad demandada al Ministerio de Economía y Finanzas, con el emplazamiento del escrito de demanda, para realizar el trámite de pago de la pensión mensual, sin esperar que la decisión final adquiriera la calidad de cosa juzgada. Asimismo, para el pago integral de las pensiones devengadas e intereses legales, se debe cumplir con el procedimiento de pago fijado en el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440, salvo que la entidad cuente con recursos suficientes para cumplir con la obligación en el más breve plazo.

En caso de incumplimientos, se asignará al personal de la entidad la responsabilidad administrativa y penal correspondiente, sin perjuicio de que la entidad demandada pueda repetir por la negligencia administrativa.

Por su parte, el TUO de la Ley 27584, aprobado por el Decreto Supremo 011-2019-JUS, a modo de propuesta de la siguiente tesis, debería tener la siguiente regulación:

Artículo 46: Ejecución judicial en el Proceso Contencioso Administrativo

Las sentencias judiciales con obligaciones de hacer son cumplidas en el plazo máximo de cinco días hábiles, bajo apercibimiento de multas compulsivas y progresivas, remisión de

copias al Ministerio Público o secretaria técnica de procedimientos disciplinarios y otros que pueda disponer el juez en la ejecución judicial.

Las sentencias que ordenan el pago de suma de dinero serán atendidas con el pliego presupuestario del requerimiento de la deuda en la etapa de ejecución, con el plazo máximo de seis meses que tiene la entidad demandada para cronogramar y presupuestar la deuda, bajo apercibimiento de iniciar ejecución forzada sobre los bienes de dominio privado de la entidad demandada o el presupuesto destinado para tal finalidad.

Si la violación invocada por el/los demandantes tienen que ver con el contenido esencial, no esencial o adicional del derecho a la pensión o de contenido laboral, se pondrá de conocimiento con el auto admisorio el escrito de demanda al Ministerio de Economía y Finanzas, sin ser parte procesal, debe otorgar el presupuesto correspondiente a la entidad demandada para el pago de pensión mensual en el plazo máximo de 15 días hábiles, y de los devengados e intereses legales en el plazo de seis meses de cumplida la pensión mensual. Asimismo, a la emisión de la sentencia de primera instancia, su eficacia será de actuación inmediata a pedido de parte o de oficio, formándose un cuaderno de ejecución, conforme lo prescribe el artículo 615 del Código Procesal Civil. En caso de que existan incumplimientos estatales, se podrán fijar apercibimientos económicos disuasivos a la entidad y solidariamente a los funcionarios responsables: disponer la destitución del funcionario responsable que incumple el mandato o disponer su detención conforme al numeral 2 del artículo 53 del Código Procesal Civil. Y, si la demanda se declara infundada y ha existido pago al demandante, en el mismo proceso judicial se dispondrá la devolución de las pensiones pagadas con los intereses legales, bajo apercibimiento de iniciar ejecución forzada, conforme a las reglas procesales del Código Procesal Civil.

En caso de incumplimientos, se asignará al personal de la entidad la responsabilidad administrativa y penal correspondiente, sin perjuicio de que la entidad demandada pueda repetir por la negligencia administrativa.

Asimismo, el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440 - Ley Nacional del Sistema del Presupuesto, a modo de propuesta de la siguiente tesis, debería contener la siguiente regulación:

Artículo 73: Cumplimiento de sentencias judiciales

73.1. No se incluyen obligaciones de hacer, debido a que los procesos judiciales contienen su propio requerimiento de cumplimiento. En tal caso, se cumplirá con los plazos y apercibimientos fijados en estas.

73.2. El pago de sentencias judiciales se cumple con el presupuesto de sentencias judiciales o los ingresos de dominio privado que puedan tener las instituciones u organismos estatales, con excepción de los ingresos públicos provenientes de donaciones, transferencias y operaciones oficiales de crédito y las asignaciones presupuestarias correspondientes a la reserva de contingencia, al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de deuda, en general, que se constituyan como bienes de dominio público.

73.3. En caso de que las Entidades no cuenten con recursos suficientes para atender el pago de sentencias judiciales, solicitarán el presupuesto correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas en un plazo de 15 días hábiles, tomando que este órgano fue comunicado con la admisión de la demanda para prever el gasto en procesos judiciales de corte previsional, tal como se ha expresado en el Nuevo Código Procesal Constitucional y el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

73.4. Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deben ser atendidos por cada Entidad, en el plazo máximo de un año de haber puesto de conocimiento el escrito de demanda por el órgano jurisdiccional. Para ello, la Oficina de Normalización Previsional o cada institución demandada asumirá como gasto en la solicitud de presupuesto al Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, se asumen los criterios de priorización fijados en la ley de la materia.

73.5. En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje asignado en el partido presupuestal para el pago de sentencias judiciales, se podrá cancelar con recursos directamente recaudados en el plazo estipulado en el numeral 4. Asimismo, la entidad tiene un plazo de treinta días naturales para solicitar la ampliación de presupuesto al Ministerio de Economía y Finanzas. El mismo plazo tiene dicho órgano para contestar el requerimiento presupuestal.

En caso de que no existiera presupuesto adicional en la fecha de requerimiento, se priorizará el cumplimiento de la sentencia con el presupuesto para el año fiscal siguiente, no pudiendo exceder en todo caso el plazo prescrito en el numeral 4. Además, las entidades estatales podrán generar riesgos de inversión por medio del endeudamiento público conforme a las reglas propias de la Ley 28563 (Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento), con la finalidad de cumplir con la efectividad de las resoluciones judiciales.

73.6. Los requerimientos de pago que no puedan ser atendidos conforme a lo señalado en los párrafos 73.1, 73.2, 73.3, 73.4 y 73.5, bajo apercibimiento de llevar a cabo las responsabilidades fijadas en cada norma procesal de la vía de trámite del proceso judicial.

Finalmente, existe una pieza normativa fundamental que asume una restricción severa, donde su efecto es fijar criterios de priorización que debe seguir la administración pública para el cumplimiento de sentencias judiciales; por lo que, al estar vinculado de manera directa con el presupuesto público, debe ser modificado, a modo de propuesta de la tesis, quedando de la siguiente forma:

Artículo 2: Criterios de priorización para el cumplimiento de sentencias judiciales

2.1. Las deudas contenidas en sentencias judiciales se cumplen en función de los siguientes criterios de priorización:

- 2.1.1. Materia previsional.
- 2.1.2. Materia Laboral y Víctimas por violaciones de derechos humanos.
- 2.1.3. Víctimas en actos de defensa del Estado.
- 2.1.4. Otras deudas de carácter social.
- 2.1.5. Deudas no comprendidas en los numerales precedentes.

2.2. Asimismo, se tomarán en consideración los siguientes criterios objetivos:

- 2.2.1. Edad avanzada o enfermedad terminal debidamente comprobada.
- 2.2.2. Fecha de notificación de requerimiento de la deuda.
- 2.2.3. Monto adeudado.
- 2.2.4. Discapacidad permanente.
- 2.2.5. Otros criterios que determinen la administración pública o el órgano jurisdiccional, bajo parámetros de razonabilidad.

Referencias Bibliográficas

Libros, artículos, tesis y revistas

- Abanto Revilla, C. E. (2014). *Manuel del Sistema Nacional de Pensiones*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Auto del Tribunal Constitucional del Perú, 02214-2014-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 7 de Mayo de 2015).
- Bernales Ballesteros, E. (15 de Mayo de 1978). *La constitución de 1933 y la organización constitucional del estado peruano*. Obtenido de Revista de la Universidad Católica n° 3:
https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/49161/constitucion_1933_enrique_bernales.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bertranau, Fabio y Perez, Guillermo. (Abril de 2006). *OIT NOTAS*. Obtenido de ilo.org:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_177272.pdf
- Beveridge, S. W. (1946). *El Seguro Social y sus Servicios Conexos*. México: Editorial Jus (primera edición en español autorizada por el gobierno inglés).
- Cajaleón Castilla, E. (2022). *La Convecionalización del Derecho al Trabajo*. Lima: Palestra.
- Calderón Gamboa, J. F. (2018). La puerta de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano: relevancia de la sentencia Lagos del Campo. *Revista: Inclusión, Jus Commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana: el caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, 333-379. Obtenido de [corteidh.org](https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37415.pdf):
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37415.pdf>
- Canessa Montejo, M. (Junio de 2015). *La protección interamericana de los Derechos Humanos*. Obtenido de Repositorio de la PUCP:
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/168201/Miguel%20Canessa%20Montejo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castillo Cordova, L. (2006). *Comentarios al Código Procesal Constitucional* (Segunda ed., Vol. II). Lima: Palestra Editores. Obtenido de LP-Pasión por el Derecho sitio web.
- Castillo Córdoba, L. (2020). *Derechos Fundamentales y Procesos Constitucionales*. (Vol. 1: Teoría General de los Derechos Fundamentales). Lima, Perú: Zela.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Opinión sobre diversos proyectos de ley presentados en el año 2017 en materia de seguridad social y pensiones y la necesidad de una reforma integral*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2013). Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: La vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (res interpretata) . *Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, 641-694.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). *La Justiciabilidad de los Derechos, Económicos, sociales y culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Fix-Zamudio, H. (1985). *Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso*. España: IX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal.
- Gamarra Vilchez, L., & Moreno de Toro, C. (2006). *La jubilación en Perú y en España*. Lima: MN Editores y Servicios Gráficos.
- García Granara, F. (2006). La Sostenibilidad Financiera en los regimenes de pensiones. En S. P. Social, *Derechos Laborales, Derechos Pensionarios y Justicia Constitucional* (págs. 855-887). Arequipa: Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- González Hunt, C. (2016). *El régimen previsional del estado peruano: Un repaso desde sus antecedentes hasta su cierre definitivo*. Sevilla: Trabajo de fin de master de la Universidad Pablo de Olavide.
- González Hunt, César y Paitán Martínez, Javier. (2017). *El derecho a la seguridad social*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huerta Guerrero, Luis Alberto. (2011). *Pensamiento Constitucional*, 211-241.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). *La justiciabilidad directa de los derechos economicos, sociales y culturales*. San José-Costa Rica: IIDH.
- Monroy Gálvez, J. (2009). *Teoría General del Proceso*. Lima: Comunitas.
- Mujica Petit, J. (18 de Octubre de 2023). Incumplimientos estatales de setencias judiciales. (V. P. Valdez Vásquez, Entrevistador)
- Neves Mujica, J. (2009). *Pensiones: Reforma y Jurisprudencia. El D.L. 20530 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Nieva Fenoll, J. (2016). La cosa juzgada:el fin de un mito. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 113-134.
- Rendón Vásquez, J. (2008). *Derecho de la Seguridad Social*. Lima: Grijley.
- Rivera López, A. H. (Mayo de 2016). Tesis para optar el grado de magíster. *El régimen pensionario del decreto ley 20530: Análisis crítico y experiencia en su aplicación en petróleos del Perú*. Lima, Lima, Perú: Escuela de Posgrado de la Potificia Universidad Católica del Perú.
- Rodriguez Azcúe, A. (11 de Junio de 2021). Trayectoria y retos de la Seguridad Social en América Latina en el Siglo XXI. Lima, Lima, Perú.
- Tomaya Miyagusuku, J. (2008). Principios de la Seguridad Social. En S. P. Social, *Trabajo y Seguridad Social: Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez* (pág. 601). Lima: Grijley.
- Valdez Vásquez, V. P. (2021). *La ejecución de las sentencias sobre el pago de las pensiones de jubilación y cesantía: De una configuración plural e insuficiencia hacía un real y efectivo cumplimiento estatal*. Lima: Presentado en el Curso de Seminario de Trabajo Académico 2 de la escuela de Posgrado de la PUCP.

Sentencias de la CIDH, Tribunal Constitucional y Corte Suprema

- Auto del Tribunal Constitucional del Perú, 02214-2014-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 7 de Mayo de 2015).

Caso Acevedo Buendía vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de Julio de 2009).

Caso Acevedo Jaramillo vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 7 de Febrero de 2006).

Caso Ancejub-Sunat vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 21 de Noviembre de 2019).

Caso Baena Ricardo vs Panamá (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2 de Febrero de 2001).

Caso Bámaca Velásquez vs Guatemala (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de Noviembre de 2000).

Caso Castillo Paéz vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 3 de Noviembre de 1997).

Caso Cinco Pensionistas vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Febrero de 2003).

Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de setiembre de 2006).

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (Corte Interamericana de Derechos Humanos 14 de Octubre de 2014).

Caso Digna Ochoa vs México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de Noviembre de 2021).

Caso Femapor vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de Febrero de 2022).

Caso Gelman vs Uruguay-Supervisión de Cumplimiento de Sentencia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de Marzo de 2013).

Caso Guachalá Chimbo y otros vs Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de Marzo de 2021).

Caso Lagos del Campo vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de Agosto de 2017).

Caso Las Palmeras vs Colombia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de Diciembre de 2001).

Caso Muelle Flores vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de Marzo de 2019).

Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de junio de 2009).

Caso Tribunal Constitucional vs Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de Enero de 2001).

Caso Valle Jaramillo vs Colombia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de Noviembre de 2008).

Cuarta Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Perú, 06414-2019-Cajamarca (Corte Suprema de la República del Perú 16 de Marzo de 2022).

Opinión consultiva OC-86 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de Octubre de 1986).

Resolución de Supervisión de Cumplimiento caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 21 de Junio de 2021).

Resolución de Supervisión de Cumplimiento del caso Cinco Pensionistas vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de Noviembre de 2011).

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, 0015-2001-PI/TC (Tribunal Constitucional 29 de Enero de 2004).

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, 0007-2012-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 26 de Octubre de 2012).

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Perú, 0011-2002-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 10 de Junio de 2002).

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Perú, 0015-2001-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 29 de Enero de 2004).

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Perú, 00050-2004-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 3 de Junio de 2005).

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Perú, 00016-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 4 de Febrero de 2021).

Sentencia del Tribunal Constitucional, 01042-2002-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 6 de Diciembre de 2002).

Sentencia del Tribunal Constitucional, 2147-2009-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 30 de Junio de 2010).

Sentencia del Tribunal Constitucional, 0006-96-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 30 de Enero de 1997).

Sentencia del Tribunal Constitucional, 0217-2002-PH/TC (Tribunal Constitucional del Perú 17 de Abril de 2002).

Sentencia del Tribunal Constitucional, N.º 0050-2004-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 6 de Junio de 2005).

Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp: 02599-2005-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 28 de Marzo de 2007).

Sentencia del Tribunal Constitucional, 0014-2015-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 10 de setiembre de 2019).

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 00189-2002-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 18 de Junio de 2003).

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 04119-2005-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 28 de Agosto de 2005).

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 00763-2009-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 15 de Abril de 2005).

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 05299-2009-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 10 de Agosto de 2010).

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 01797-2010-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 15 de Noviembre de 2010).

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 00574-2011-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 30 de Mayo de 2011).

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 01592-2011-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 14 de Marzo de 2012).

Información obtenida de la web

Bou Franch, V. (2018). *La protección expansiva de las pensiones en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Obtenido de Anuario Español de Derecho Internacional-Vol. 34: <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/57509/1/27435-80437-1-PB.pdf>

Bregaglio Lazarte, R. A. (11 de Noviembre de 2012). *Repositorio PUCP*. Obtenido de tesis.pucp.edu.pe: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/1589/BREGAGLIO_LAZARTE_RENATA_JUSTICIABILIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión Interamericana de Derechos Humanos . (7 de Setiembre de 2007). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Obtenido de cidh.oas.org: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescv.sp.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de Setiembre de 2007). *El Acceso a la Justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano Derechos Humanos*. Obtenido de Organización de Estados Americanos: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (3 de Diciembre de 1998). *Refworld*. Obtenido de [refworld.org.es: https://www.refworld.org/es/docid/47ebcf342.html%20\[Accesado%20el%206%20Octubre%202022\]](https://www.refworld.org/es/docid/47ebcf342.html%20[Accesado%20el%206%20Octubre%202022])

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (23 de Noviembre de 2007). *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturas de las Naciones Unidas*. Obtenido de Observación General n.º 19: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/404/00/PDF/G0840400.pdf?OpenElement>

Derecho a la Educación. (2022). *Right to Educación*. Obtenido de [right-to-education.org: https://www.right-to-education.org/es/issue-page/justiciabilidad](https://www.right-to-education.org/es/issue-page/justiciabilidad)

Dirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas . (Diciembre de 2022). *Ministerio de Economía y Finanzas* . Obtenido de [mef.gob.pe: https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/estadistic/SP/2022/DJ/RI_Demandas_Judiciales_Noviembre_2022.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/estadistic/SP/2022/DJ/RI_Demandas_Judiciales_Noviembre_2022.pdf)

Gestión. (12 de Setiembre de 2021). *¿Hasta qué edad viven en promedio los peruanos? ¿Lo sabes? En el Perú, la esperanza de vida al nacer ha ido creciendo: la población ahora vive 11 años más que en las últimas tres décadas, debido a que han mejorado ciertos indicadores en el país, como la m. Cuál es la expectativa de vida de la población peruana.*

- Langford, M. (11 de Diciembre de 2009). *Justiciabilidad en el ámbito nacional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Un análisis Socio-Jurídico*. Obtenido de Revista Internacional de Derechos Humanos: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24907.pdf>
- Lozano Girón, I. (21 de Julio de 2020). ONP: ¿Cuántos juicios por pensión quedaron resueltos y cuántos faltan por resolver ante el Poder Judicial? pág. visualización electrónica .
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2004). *Los Sistemas de Pensiones en Perú* . Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (2019). *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Lima: Game Changers-Ipsos.
- Oficina de Normalización Previsional. (14 de Setiembre de 2021). *Memoria Anual 2020 de la Oficina de Normalización Previsional*. Obtenido de ONP: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2182055/RJF%20N%20%20082%202021ONP.pdf.pdf>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2019). *El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*. Obtenido de Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55495>
- Organización de Naciones Unidas. (Setiembre de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de La agenda para el Desarrollo Sostenible : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Organización de Naciones Unidas. (setiembre de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de 17 objetivos para transformar el mundo: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

ANEXO

NOMBRE	EXP. JUDICIAL	PROCESO	OBLIGADO	JUZGADO	ESTADO	NORMA APLICABLE PARA REQUERIMIENTO
HILARIO LOPEZ DE LA CRUZ	2011-1230	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	1° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	C.P. CIVIL/ART. 59 DEL C.P CONST.
MANUEL ISIDRO CARRASCO DURAN	2012-1	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	1° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	C.P. CIVIL/ART. 59 DEL C.P CONST.
MARÍA ANDREA CHALAN TUCUMANGO VIUDA DE IDRUGO	2012-122	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	ART. 47 DEL D.S 013-2008-JUS
PABLO IDRUGO CALUA	2012-314	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	3° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	C.P. CIVIL/D. S 013-2008-JUS
CANDELARIO CHUQUIMANGO BACÓN	2012-541	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL
SILVESTRE MELANIO RAMIREZ CRUZ	2012-593	AMPARO	ONP	1° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL
LUIS LLANOS GALLARDO	2013-5	AMPARO	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA	3° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL
ROBERTO MORALES QUISPE	2013-7	AMPARO	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA	1° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL
SEGUNDO JUAN LEAL GOICOCHEA	2013-465	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	1° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	C.P. CIVIL/D. S 013-2008-JUS
EDITA DOROTEA CARRASCO DE IDRUGO (VIUDA)	2013-727	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	3° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL/D. S 013-2008-JUS
JULIO SERGIO SÁNCHEZ ZEGARRA	2013-1331	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	1° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL/D. S 013-2008-JUS
VICTOR VALDIVIA SOTO	2013-1338	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	2° CIVIL	TRÁMITE	C.P. CIVIL/D. S 013-2008-JUS
FELICIANA CHALÁN DE CUEVA	2014-65	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	1° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL/ART. 59 DEL C.P CONST.
TEOFILO MANYA MINCHÁN	2014-219	AMPARO	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA	1° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL

ERNESTO MEDINA VARGAS	2014-465	AMPARO	HOSPITAL REGIONAL DE CAJAMARCA	1° CIVIL	TRÁMITE	C.P. CIVIL/ART. 59 DEL C.P CONST.
BALTAZAR BACÓN CUEVA	2014-966	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2° CIVIL	TRÁMITE	C.P. CIVIL
MARÍA HILDA INFANTE VDA DE CHÁVEZ	2014-1279	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	1° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL
ANDRÉS CHILÓN DE LA CRUZ	2015-11	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	1° CIVIL	TRÁMITE	C.P. CIVIL/C.P. CONST
CASIMIRO HERRERA VALENCIA	2015-111	AMPARO	DIRECCION REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	1° CIVIL	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
JOSE CELSO OCAS ALVAREZ	2015-169	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	3° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P. CIVIL/D. S 013-2008-JUS
JESÚS SANDOVAL MOSQUEIRA	2015-600	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	1° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P. CIVIL/D. S 011-2019-JUS
VALENTÍN CASTREJÓN JULCAMORO	2015-1019	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	2° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	C.P. CIVIL/ C.P. CONST
ASUNCIÓN TASILLA CUEVA VDA DE HERAS	2015-1094	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA		TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P. CIVIL
ALBERTO ENRIQUE ALCALDE VILLACORTA	2015-1179	AMPARO	UGEL CAJAMARCA	3° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL
GONZALO ZELADA CABELLOS	2015-1258	AMPARO	ONP	1° CIVIL	ARCHIVADO	C.P.C CIVIL/C.P.CONST
JOSE NAPOLEÓN ZARATE HOYOS	2015-1322	AMPARO	UGEL CAJAMARCA	2° CIVIL	ARCHIVADO	C.P. CIVIL
JOSÉ VALENTÍN IDRUGO CALUA	2016-346	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2 CIVIL	TRÁMITE	C.P. CIVIL/D. S 011-2019-JUS
PAULINA PORTAL GARCÍA	766-2016	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2 CIVIL	TRÁMITE	C.P. CIVIL/D. S 011-2019-JUS
FRANCISCO CHAVEZ HERRERA	918-2016	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	C.P. CIVIL/C.P. CONST
MARÍA ROSARIO PEREZ LIMAY VDA DE VALDEZ	1202-2016	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2° CIVIL	ARCHIVADO/ FALLECIDO	C.P. CIVIL/C.P. CONST

JULIO VILLANUEVA ILMAN	2017-556	AMPARO	EMPRESA PÚBLICA SEDACAJ	2° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P.CIVIL/C.P.CONST/ D. S 011-2019- JUS/N.C.P.CONS. ART. 27
JOSÉ ISIDRO CHILÓN AYAY	2017-601	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	3° CIVIL	TRÁMITE	C.P.C/C.P.CONST
MÁXIMO POMPA HERRERA	2017-891	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	3° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P.CIVIL/C.P.CONST
MARÍA FELICITAS SALDAÑA DE SOTO	2017-956	AMPARO	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA	2° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P. CIVIL
VIOLETA FRANCISCA VALDEZ PORTILLA	2017-1455	AMPARO	UGEL CAJAMARCA	1° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P. CIVIL/N.C.P. COST. ART. 27
GLADIS SIVA RUIZ VDA DE REQUEJO	2017-1412	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	1 CIVIL	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS/
ABELARDO CHÁVEZ CHILÓN (HUERFANO)	2018-395	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	2° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P.CIVIL/C.P.CONST
TOMASA CALUA DE VALDEZ	2018-900	AMPARO	MUNICIPALIDAD DE CAJAMARCA	3° CIVIL	TRÁMITE	C.P.CIVIL/C.P.CONST
JOSE CASTREJON CUEVA	459-2019	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	2° CIVIL	TRÁMITE	C.P.C/C.P.CONST
TEOFILO ZAMBRANO CHILÓN	457-2019	AMPARO	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	1° CIVIL	TRÁMITE/FA LLECIDO	C.P.CIVIL/C.P.CONST
ROBERTO QUIROZ CRUZADO	438-2006	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	ONP	3 CIVIL	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
ELIO LEONCIO DELGADO AZAÑERO	1496-2007	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA	2° CIVIL	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
REINALDO ABANTO CASTAÑEDA Y OTROS (22 demandantes)	251-2011	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN	1 JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS

CÉSAR ALBERTO LEZAMA ABANTO Y OTROS. (CINCUENTA DEMANDANTES).	391-2014	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA	1 JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
ASOCIACION DE DOCENTES Y JUBILADOS DE LA UNC DE CAJAMARCA (CIENTO CINCUENTA DEMANDANTES).	733-2014	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA	1 JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
ANDRÉS JORDÁN BACÓN	2059-2015	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA	1 JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
GLORIA AYDE VELASQUEZ DE GAMBOA	1562-2017	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA	1 JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
CANDELARIA CASTREJÓN DE CUEVA	1724-2017	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA	1 JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS
ROSA IRIS PERALTA COTRINA	2185-2019	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	ONP	1 JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	TRÁMITE	D. S 011-2019-JUS