

VOTO RAZONADO DEL JUEZ DE ROUX RENGIFO

La determinación de si los hechos de este caso violaron o no el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana, ofrecía ciertas dificultades particulares. Las presuntas víctimas tenían, a no dudarlo, un derecho adquirido a una pensión, y ese derecho, considerado en abstracto, formaba parte de su patrimonio. No obstante, la concreción de ese derecho en mesadas pensionales de una cuantía específica, debía surgir de una ponderación de las normas constitucionales y legales internas, que permitiera esclarecer interrogantes como los siguientes:

¿De qué manera y hasta qué punto era relevante, para efectos pensionales, la existencia de dos regímenes, el de actividad pública y el de actividad privada?

¿Podía nivelarse la pensión de personas sometidas al régimen de actividad pública, como las presuntas víctimas, con la remuneración percibida por personas en actividad sometida al régimen de actividad privada?

¿Cómo se debía proceder en el caso de que todas las personas en actividad vinculadas a la entidad pública de que se trataba estuvieran ya sometidas al régimen de actividad privada?

¿Era posible, en este último evento, efectuar la nivelación de las pensiones con la remuneración percibida por personas en actividad sometidas al régimen de actividad pública, pero vinculadas a entidades distintas a aquélla en que las presuntas víctimas prestaron sus servicios?

¿El hecho de que durante varios años el Estado liquidara y pagara las mesadas pensionales de las presuntas víctimas mediante el expediente de nivelarlas con la remuneración del personal sometido al régimen de actividad privada, condujo a que se configurara a favor de las mismas el derecho a que su pensión siguiera siendo objeto de ese tipo específico de nivelación?

La Corte ha actuado como era preciso que lo hiciera, al abstenerse de penetrar en esas enjundiosas cuestiones –en uno que otro de los párrafos considerativos obran afirmaciones que parecen orientadas a resolverlas en un determinado sentido, pero en términos generales el Tribunal se mantuvo apartado de ellas–.

Es evidente que las controversias a que las cuestiones enunciadas dieron o lleguen a dar lugar, solo pueden ser resueltas por los tribunales internos. A la Corte Interamericana tan solo le compete vigilar que los respectivos procesos se tramiten con respeto del derecho de acceso a la justicia y, en su caso, del derecho a un recurso efectivo de protección.

Con esta referencia al recurso efectivo entramos a la parte más sólida del terreno en que se asienta la Sentencia. Está debidamente probado que en el caso bajo examen las víctimas interpusieron acciones de garantía para evitar que se les redujeran las pensiones, que esas acciones dieron lugar a sentencias que ordenaban seguir liquidando y pagando las mesadas pensionales tal y como se venía haciendo antes de la correspondiente reducción (en otras palabras, que ordenaban mantener el *statu*

quo), y que esas sentencias fueron desacatadas por el Estado. Esto configuró una violación evidente del citado artículo 25 de la Convención y así lo declaró la Corte.

El Estado ha argüido que las sentencias en mención contenían una orden dirigida a una entidad pública –la Superintendencia de Banca y Seguros– distinta a aquélla a la que le correspondía hacer los pagos, de acuerdo con las normas legales por entonces vigentes –el Ministerio de Economía y Finanzas–. Y ha alegado que la última de dichas entidades no fue vinculada a los procesos en que se produjeron los respectivos pronunciamientos judiciales.

Quisiera plantear algunas de las razones por las cuales, a mi modo de ver, la Corte acertó al desestimar esos argumentos (se trata de razones en parte adicionales, en parte diferentes, a las que adujo el Tribunal en sus consideraciones):

- El artículo 25 de la Convención Americana se refiere a un recurso “sencillo y rápido” y, en cualquier caso, a un “recurso efectivo” que ampare a las personas contra las violaciones de los derechos fundamentales reconocidos por las normas internas o por la propia Convención.
- La actuación judicial correspondiente no debe estar sujeta a formalismos o ritualismos impropios de un recurso que tiende a salvaguardar, con presteza, los derechos fundamentales de las personas.
- Nada impide que el orden jurídico interno adopte provisiones sobre la debida integración del contradictorio en el respectivo trámite, pero esas provisiones no pueden desconocer la particular naturaleza del recurso de que se trata.
- Como lo han dispuesto las legislaciones o lo ha establecido la jurisprudencia de algunos países, el juez del recurso debe abstenerse de dictar un fallo inhibitorio cuando no se ha formado el litisconsorcio, y debe proceder de oficio a realizar gestiones para integrar el contradictorio.
- Al evaluar el alegato de que el demandante dirigió el recurso contra una entidad que no correspondía debe tenerse en cuenta si aquél procedió o no razonable y avisadamente al señalar a la entidad demandada (al respecto debe recordarse que las víctimas de este caso presentaron sus demandas de amparo contra la Superintendencia de Banca y Seguros antes de que el Decreto-Ley 25792 le transfiriera al Ministerio de Economía y Finanzas la obligación de seguir pagando las respectivas pensiones).
- Dado el carácter expedito del recurso, es menester tener en cuenta, asimismo, si la entidad estatal que no fue formalmente convocada al proceso, tomó por cualquier vía conocimiento del mismo, o intervino en él de cualquier manera y pudo, en consecuencia, apersonarse en él para hacer valer sus defensas (hay pruebas, en la especie, de que el Ministerio de Economía y Finanzas estuvo al tanto de las acciones de amparo y cumplimiento).
- Tratándose de acciones de garantía hay que tener presente el hecho de si existen, en relación con la materia sometida al examen judicial, estrechas relaciones funcionales y operativas entre la entidad demanda y aquélla que debe concurrir a integrar el contradictorio.
-

- El demandante en las acciones de garantía no debe correr con las cargas que, en materia de recomposición del contradictorio, surjan de las reestructuraciones internas del Estado y de la redistribución de las competencias y responsabilidades entre los entes que lo conforman.

Considero, también, un acierto, que la Corte haya vinculado la violación del derecho a la propiedad (artículo 21) con la del derecho a un recurso efectivo (artículo 25). Dado que el Tribunal se abstuvo de dilucidar las cuestiones planteadas a comienzos de este escrito, carecía, en principio, de base, para declarar que los cinco pensionistas habían sufrido un despojo patrimonial. Con todo, las sentencias de garantía les proporcionaron a estos últimos unos reconocimientos que tienen, a no dudarlo, alcance patrimonial. Al haberlas desacatado, el Estado violó el derecho de propiedad de los pensionistas.

La Corte –una vez más, con razón– es amiga del lenguaje sobrio y escueto. No le gusta, en consecuencia, recurrir a expresiones que marcan énfasis conceptuales, sobre todo si tienen ribetes filosóficos. Esto es bueno, casi siempre. A veces, sin embargo, esos énfasis se echan de menos. Y creo que eso acontece en el presente caso.

A mi modo de ver, la Corte ha debido dejar en claro, en los correspondientes párrafos considerativos, que estimaba violado el derecho a la propiedad de los pensionistas, *concebido en los términos que se derivaban* de las sentencias de garantía, o –y esta es otra manera de decirlo– *en tanto y cuanto* ese derecho había resultado vulnerado por el desacato a las mencionadas sentencias. Al prescindir del uso de expresiones como las expuestas, la Sentencia a la que se refiere este voto razonado puede dar a entender que la Corte encontró violado el artículo 21 de la Convención sin conexión con una violación del artículo 25, lo cual no corresponde al caso.

*

* *

Comparto la decisión de la Corte de abstenerse de declarar violado el artículo 26 de la Convención Americana, pero las razones que me llevan a ello son distintas a las planteadas en los considerados de la Sentencia.

En el presente caso y por motivos ya expuestos, la Corte no entró a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión de cuáles eran, dentro del marco del ordenamiento jurídico interno, los derechos de los cinco pensionistas, ni entró a determinar si la reducción pensional correspondió a una interpretación válida del verdadero alcance de las disposiciones legales preexistentes, o a una modificación (más exactamente, a una reducción) de los estándares normativos de reconocimiento y pago del derecho a la pensión. En esas circunstancias, la Corte carecía de una base sólida para declarar violado el artículo 26 y eso es lo que ha debido argumentarse para actuar en consecuencia.

El Tribunal razona de una manera diferente. Señala que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales se debe medir en función de la creciente cobertura de los mismos sobre el conjunto de la población, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas, no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.

La referencia al hecho de que las cinco víctimas de este caso no son representativos del panorama que conforman los pensionistas de Perú es pertinente –no lo son ni por su número, ni por el monto de las pensiones que han recabado–.

Sin embargo, el razonamiento según el cual solo sería procedente someter al *test* del artículo 26 las actuaciones de los Estados que afectan al conjunto de la población, no parece tener asidero en la Convención, entre otras razones porque la Corte Interamericana no puede ejercer –a diferencia de lo que ocurre con la Comisión– una labor de monitoreo general sobre la situación de los derechos humanos, ya sean los civiles y políticos, ya sean los económicos, sociales y culturales. El Tribunal solo puede actuar frente a casos de violación de derechos humanos de personas determinadas, sin que la Convención exija éstas tengan que alcanzar determinado número.

Carlos Vicente de Roux Rengifo
Juez

Manuel E. Ventura Robles
Secretario