



**VOTO CONCURRENTRE DEL
JUEZ RICARDO C PÉREZ MANRIQUE**

**A LA SENTENCIA DE 21 DE NOVIEMBRE DE 2019
DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**EN EL CASO ASOCIACIÓN NACIONAL DE CESANTES Y JUBILADOS DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(ANCEJUB-SUNAT) VS. PERÚ**

I. Introducción

1. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante, "DESCA") en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Corte" o "el Tribunal") es uno de los temas más trascendentes y debatidos de nuestra jurisprudencia actual. El debate sobre este tema se ha visto reflejado tanto en los casos resueltos por la Corte que han involucrado cuestiones relacionadas -directa o indirectamente- con los DESCAs, como en los votos concurrentes o disidentes de mis colegas que han acompañado a las sentencias. El caso de ANCEJUB-SUNAT constituye una oportunidad para pronunciar una primera aproximación personal sobre el tema.

2. Lo primero que considero oportuno expresar es mi convicción que los Derechos Humanos son interdependientes e indivisibles de manera tal que los llamados derechos civiles y políticos están totalmente entrelazados con los llamados económicos, sociales, culturales y ambientales. La interdependencia e indivisibilidad de los derechos permite ver al ser humano de manera integral como titular pleno de derechos. De no verlo así se estará fragmentando artificialmente los derechos y la dignidad humana.

3. Lo segundo que considero oportuno expresar es mi convicción sobre la especial importancia que tiene la garantía de los DESCAs en nuestra región. Es de conocimiento de todos que Latinoamérica tiene altos índices de desigualdad y pobreza, de forma tal que millones de personas no tienen acceso real a bienes básicos necesarios para una existencia digna. En ese sentido, no me queda duda que todos los actores jurídicos políticos y sociales debemos estar atentos ante esta realidad y actuar en consecuencia. En mi caso particular, mi compromiso con los DESCAs parte de una convicción ética y jurídica que en su momento manifesté como Juez de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay y que mantengo como Juez de la Corte Interamericana. No tener presente los DESCAs a la hora de administrar justicia desde la Corte IDH sería ir en contra de mi visión sobre la interdependencia e indivisibilidad de los derechos y a su vez una limitación al efectivo acceso a la justicia interamericana de las personas.

II. El debate en la Corte IDH

4. A mi modo de ver en el seno de la Corte ha habido un debate en torno a lo que podríamos llamar dos visiones: la primera que el análisis de violaciones individuales a estos derechos se debe realizar exclusivamente en su relación con los derechos reconocidos expresamente por la Convención en sus artículos 3 al 25 de la Convención, o bien sobre la base de lo expresamente permitido por el Protocolo de San Salvador. A mi entender esta visión se vio reflejada en casos como el *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay* (2004) o el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*

Vs. Paaguay (2005), por mencionar dos ejemplos, así como en el *Caso González Lluy Vs. Ecuador* (2015).

5. La segunda visión es que la Corte tiene competencia para conocer violaciones autónomas a los DESCAs sobre la base del artículo 26 de la Convención. Estos derechos –que serían justiciables de forma individual- se derivan implícita o explícitamente de la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante, “Carta de la OEA”), así como de una pluralidad de instrumentos internacionales y nacionales que reconocen derechos, como son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo de San Salvador, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, e incluso las constituciones de los Estados parte de la Convención, entre otros. Esta es la tesis que ha imperado en la mayor parte de los casos que se relacionan con los DESCAs desde *Lagos del Campo Vs. Perú*, en materia de estabilidad laboral, así como en casos de derecho a la salud y a la seguridad social. En los mismos, la Corte ha calificado la responsabilidad internacional del Estado por violaciones de derechos sociales a partir del artículo 26 de la Convención. Este cambio jurisprudencial se dio a partir del año 2017.

III. Una tercera visión: conexidad-simultaneidad

6. El artículo 26 de la Convención es lo que podría denominarse un artículo marco que de manera general hace alusión a los DESCAs sin especificar cuáles son y en qué consisten. Este artículo hace un redireccionamiento a la Carta de la OEA para su lectura y contenido. Por otro lado, el Protocolo de San Salvador, instrumento posterior a la Convención Americana, individualiza y da contenido a los DESCAs. El Protocolo es explícito en señalar qué casos individuales respecto a DESCAs pueden ser llevados a conocimiento de la Corte únicamente en lo que respecta a derechos sindicales y educación. Por su parte hay otros instrumentos del corpus juris interamericano que hacen mención a los DESCAs.

7. Al inicio de este voto manifesté mi visión sobre la invisibilidad e interdependencia de los DH, esto me lleva a expresar que considero que la Corte IDH sí tiene competencia para conocer y pronunciarse sobre los DESCAs. Esto mismo me permite hacer un análisis sistemático de la Convención, el Protocolo de San Salvador, la Carta de la OEA y otros instrumentos del corpus juris interamericano. A continuación, trataré de explicar mi visión de los fundamentos en función de los cuales la Corte IDH puede conocer y pronunciarse sobre los DESCAs.

8. La parte II de la Convención Americana, que trata de los medios de protección, señala en su artículo 44 que: “Cualquier persona o grupo de personas ...puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte”. Por su parte, el artículo 48 indica que: “La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos...”. De igual manera, el artículo 62 No 3 de la Convención indica que: “La Corte tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido...” (subrayados del autor).

9. Los artículos de la Convención antes indicados son claros en cuanto a que cualquiera de los derechos indicados en la Convención (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) pueden ser llevados a conocimiento de ambos órganos de protección y que éstos tienen competencia para conocer de los mismos. Los artículos en comento, no hacen distinciones entre civiles, políticos, sociales,

culturales y ambientales en lo que respecta a la protección de los mismos. Por otro lado, pretender que los órganos de protección interamericanos solo puedan conocer los derechos civiles y políticos y no así los DESCAs, sería contrario por un lado a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos, y por el otro lado llevaría a una fragmentación de la protección internacional de la persona y de su titularidad como sujeto de derecho internacional.

10. En relación a lo anterior, es interesante destacar lo señalado en el artículo 4 del Protocolo de San Salvador en cuanto a la no admisión de restricciones de los DESCAs. Sobre el particular, el artículo indicado señala que: "no podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado" (subrayado del autor). A mi modo de ver, este artículo leído conjuntamente con la Convención Americana, permite concluir que no es de recibo restringir el acceso a la justicia interamericana respecto a alegadas violaciones de los DESCAs invocando la Convención Americana, de hacerse se estaría en contra del propio Protocolo que no permite restricciones y como señalé anteriormente afectando a la persona como sujeto de derechos. Sería violatorio del principio de interpretación pro persona de los Derechos Humanos (art. 29 de la Convención Americana).

11. Por otro lado, no podemos ignorar que la adopción del Protocolo de San Salvador, al tiempo que avanzó en el contenido de los derechos, también delimitó expresamente la utilización del sistema de peticiones individuales respecto de solamente los derechos al trabajo y la educación. A mi modo de ver solo respecto de estos dos derechos (educación y trabajo) la Corte podrá ingresar considerando una violación autónoma de los DESCAs a la luz de lo indicado en el artículo 19 párrafo 6 del Protocolo de San Salvador.

12. Sin perjuicio de lo anterior, haciendo una interpretación armónica de los instrumentos americanos nada impide al tribunal que a través de la consideración de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos por un lado y los económicos, sociales y culturales por el otro, pueda pronunciarse sobre los DESCAs a partir de la conexidad e interrelación entre uno y otros. Toda vez que un mismo hecho por acción u omisión simultáneamente puede significar a la vez la violación de un derecho Civil y Político y de un DESCAs, a la que se podrá ingresar en función de su trascendencia. Lo que ha ocurrido en el presente caso como paso a explicar.

IV. El caso ANCEJUB-SUNAT

13. En el presente caso se pudo haber realizado un análisis como el que estoy proponiendo. De la Sentencia se desprende que el motivo que da lugar al caso es la falta de cumplimiento de una sentencia que reconocía ciertos derechos previsionales, y cómo esto pudo impactar sobre el goce de otros derechos. Respecto a ello la Corte concluyó que el proceso de ejecución de la sentencia de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República de 25 de octubre de 1993 resultó irregular e ineficaz por una serie de hechos que provocaron una dilación injustificada en su cumplimiento, lo cual constituyó una violación al derecho a un recurso judicial efectivo y a la garantía del plazo razonable previsto en los artículos 8.1 y 25 de la Convención.

14. La Corte también concluyó que el Estado incumplió con su deber de garantizar el derecho a la seguridad social por la falta de acceso a un recurso judicial efectivo, por

la falta de información adecuada sobre los efectos prácticos que tendría en las pensiones de las víctimas la entrada en vigor de los decretos 639 y 673, y por el impacto que esto tuvo en otros derechos. En virtud de ello, consideró que existió una violación al derecho a la vida digna por la disminución de ingresos que las víctimas experimentaron por haber adelantado su jubilación, y una violación al derecho a la propiedad por no haber recibido los reintegros que les correspondían por la entrada en vigor de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto 673. Estos hechos constituyeron violaciones a los artículos 26, 4.1 y 21 de la Convención.

15. En ese sentido, la Sentencia concluye que el Estado es responsable “por la violación de los derechos a las garantías judiciales, la protección judicial, la seguridad social, la vida digna y la propiedad privada, reconocidos en los artículos 4.1, 8.1, 21, 25.1, 25.2.c) y 26 de la Convención, en relación con el artículo 1.1, en perjuicio de las personas listadas en el Anexo 2 de la presente sentencia.”

16. En esencia comparto el resultado al que arribó la Corte, y por esta razón vote a favor de la Sentencia. Sin embargo, considero que la forma más adecuada de analizar el caso habría sido por medio de la tesis de la simultaneidad. Esto habría producido el mismo resultado (que se refleja en el considerando quinto), pero habría realizado un análisis de la violación a los artículos 8.1 y 25 –que eran el tema central de la controversia- en conjunto con los artículos 4.1, 21 y 26 de la Convención. Los efectos prácticos de este análisis habrían sido que en lugar de dividir en “compartimentos” cada una de las violaciones (lo que derivó en una declaración autónoma de violación de cada una de ellas), se habrían analizado las cuestiones relacionadas con la seguridad social, la vida digna y la propiedad en su íntima relación con las garantías judiciales y la protección judicial.

17. El tipo de análisis propuesto evitaría reiterar una y otra vez el mismo hecho –en este caso la falta de ejecución de una sentencia a nivel interno- para declarar violaciones a distintos derechos. También evitaría mencionar con excesiva amplitud la doctrina jurisprudencial de la Corte en relación con cada uno de los derechos involucrados y hacer análisis independientes –y por lo tanto reiterativos– de cada uno de ellos. Finalmente, permitiría que el análisis de las violaciones tenga mayor fortaleza probatoria y argumentativa, al ser vistas en su conjunto. El resolutivo quinto de la Sentencia es en mi opinión un buen resultado, sin embargo, es necesario ajustar el método de análisis de los problemas que involucren DESCA en futuros casos.

18. En ese sentido, respecto al método de análisis de casos que involucran DESCA, considero pertinente mencionar la forma en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado la cuestión, en algunos casos utilizando el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (prohibición de discriminación) y el artículo 1 del Protocolo adicional a dicho Convenio (protección a la propiedad), los cuales constituyen la llave de acceso al análisis de violaciones relacionadas con vulneraciones al derecho a la pensión¹. Esto sucedió recientemente en el caso *Mockiené Vs. Lituania*, donde analizó los efectos que tuvo la reducción de la pensión del 15% del señor Mockiene, concluyendo que la reducción constituyó una limitación a su derecho a la propiedad, pero que la misma no constituyó una violación a la Convención².

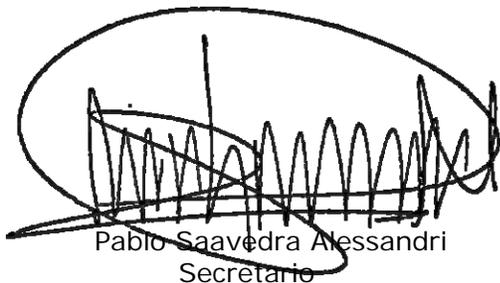
¹ Cfr. ECHR, *Case of Danuté Mockiené v. Lithuania*, Judgment of 4 July 2017, Application No. 75916/13, y ECHR, *Case of Stummer v. Austria*, Judgment of 7 July 2011, Application No. 37452/02

² Cfr. ECHR, *Case of Danuté Mockiené v. Lithuania*, Judgment of 4 July 2017, Application No. 75916/13, párr. 48.

V. Conclusión

19. El Tribunal no debe de perder de vista que su función primaria es conocer sobre casos que requieran la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención cuando le sean sometidos, con el objetivo de decidir si existió una violación a un derecho o libertad protegido, y disponer que se le garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcado. En ese sentido, la Corte tiene una vocación de hacer justicia en casos concretos dentro de los límites previstos por el derecho de los tratados. Pero también tiene una función de contribuir a que se realicen los objetivos de la Convención, y eso implica atender los problemas que aquejan a nuestras sociedades. En ese sentido cabe destacar lo que estableció la Organización de las Naciones Unidas mediante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde los Estados acordaron “poner fin al hambre y la pobreza”, “combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos”, “construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas”, y “promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas” y la afirmación del Estado de Derecho y necesidad de garantizar el más amplio acceso a la justicia a todos los seres humanos . Estos objetivos deben sin duda inspirar también el actuar de la Corte Interamericana.

20. Espero en un futuro voto seguir ahondando sobre la materia.



Pablo Saavedra Alessandri
Secretario



Ricardo C. Pérez Manrique
Juez