



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

INFORME N° 90/90
CASO 9893
URUGUAY

3 de octubre de 1990

ANTECEDENTES:

1. El 18 de febrero de 1987, los reclamantes, el "Movimiento Vanguardia Nacional de Jubilados y Pensionistas" del Uruguay, formularon una denuncia ante esta Comisión contra el Gobierno de Uruguay que, en resumen, manifiesta lo siguiente:

a. Que el Artículo 67 de la Constitución uruguaya establece el deber del Estado a "retiros adecuados" para jubilados y pensionistas; y que los Artículos 7 y 8 de dicha Constitución consagran los derechos a garantías fundamentales de vida, libertad, trabajo y propiedad y de igualdad ante la ley.

b. Que en dicho país el régimen de movilidad de las prestaciones del seguro social está regulado por el Artículo 73 del Acto Institucional No. 9 en los siguientes términos: "Facúltase al Poder Ejecutivo a establecer índices diferentes así como diferenciales al igual que adelantos a cuenta del ajuste anual, en forma racionalmente proporcionada a las posibilidades económicas de la República, procurando satisfacer las necesidades reales del beneficiario".

c. Que el decreto 193/86 que estableció los aumentos para el año 1986 lo realizó según escalas discriminatorias y contrarias al texto del precitado Artículo 73: para algún sector de pasivos los aumentos fueron superiores al Índice Medio de Salarios (IMS) correspondiente al año anterior, o sea superiores al 107.7% en que se estableció tal índice, pero para la inmensa mayoría de los pasivos, los aumentos dispuestos fueron muy inferiores a ese 107.7%, rebajándoseles a porcentajes de hasta el 38%. Se alega que el citado decreto supuso la incursión en evidente exceso de las potestades reglamentarias atribuidas al Poder Ejecutivo, al fijar índices discriminatorios, y violó la norma citada al no ajustar todas las asignaciones de jubilación y de pensión en base al Índice Medio de Salarios.

d. Que, a consecuencia de ese decreto, miles y miles de pasivos que no percibieron el ajuste según el IMS, interpusieron ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el recurso de revocación, a fin de que se les liquidaran los ajustes conforme al citado Índice.

e. Que el tema pasó a ser tema prioritario a nivel del Parlamento, donde se presentó un proyecto de ley interpretativa del Artículo 73 del Acto Institucional No. 9, mediante el cual se pretendió clarificar debidamente el alcance de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para fijar índices diferentes así como diferenciales.

Discrecionalidad que se entendió, por ese proyecto, podía ejercerse en guarismos superiores siempre al índice salarial (IMS), pero jamás en guarismos inferiores al mismo. El proyecto fue aprobado en ambas Cámaras legislativas, por mayoría absoluta de las mismas, pero el mismo fue observado en su totalidad por el Poder Ejecutivo, devolviéndolo a la Asamblea General. No obstante esta clara mayoría en favor del proyecto, de acuerdo al texto constitucional se necesitan 3/5 de votos de la Asamblea General, es decir, 78 votos, para rechazar las observaciones del Poder Ejecutivo. Faltaron sólo 3 votos para alcanzar este número y a su consecuencia el proyecto quedó desecharido.

f. Que el Poder Ejecutivo se comprometió a modificar el decreto No. 193/86 de 7 de abril de 1986, mediante otro en virtud del cual se fijó un aumento general del 85%, lo que así

ocurrió. Pero este nuevo decreto --el No. 358/86 de 9 de julio de 1986-- no satisfizo de modo alguno a la mayoría del Parlamento. El Poder Ejecutivo informó entonces a la Asamblea General que se comprometía a dictar un decreto nuevo otorgando a todos los pasivos, como mínimo, el 107.7% (IMS).

g. Que la finalidad de actualizaciones es que con periodicidad se vayan reajustando las pasividades a fin de que no se erosionen por la inflación, posibilitándole a los integrantes de las clases pasivas mantener, en lo posible, su poder adquisitivo. En el año 1986 no hubo actualización, salvo para las inferiores a N\$ 13.501, se les dió un adelanto de N\$ 2.000, y a los comprendidos entre N\$ 13.501 y N\$ 17.655, se les otorgó N\$ 1.500. Ello con una inflación anual (para el año 1986) que alcanzó un porcentaje final del 70.6%.

h. Que ante este tratamiento inhumano dado por el Poder Ejecutivo a las clases pasivas durante todo el año 1986 y respecto del cual lamentablemente no se puede ocurrir ante jueces o tribunales, es que fundan, esencialmente, la denuncia.

i. Que a criterio de los peticionantes los únicos habitantes de la República, con derechos adquiridos según la normativa legal interna, que no son considerados con igual criterio, son los integrantes de las clases pasivas, agraviadas por el tratamiento desigual que les da el Poder Ejecutivo. Y de ello, alegan, son víctimas más de 600.000 personas, o sea un 20% de la población, cuando ya están transitando la etapa de declinación en la vida, sin perspectiva alguna de recomenzar toda forma de esfuerzo.

j. Que fundan la presente denuncia en los siguientes instrumentos jurídicos que obligan al Gobierno del Uruguay y que configuran una violación, entre otros, de los derechos de igualdad ante la ley, a la seguridad social y el de propiedad:

A. Artículos 7, 8 y 67 de la Constitución de la República;

B. Artículo 73 del Acto Institucional No. 9, con la redacción dada por el Artículo 11 del Acto Institucional No. 13 (con jerarquía de ley ordinaria) en forma especial, y en tales actos en general;

C. Decretos del Poder Ejecutivo Nos. 193/986 de 7 de abril de 1986; 358/986 de 9 de julio de 1986 y 383/986 de 23 de julio de 1986;

D. Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas y, en especial, los Artículos 7, 17 y 22;

E. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA y, en especial, los Artículos II, XVI y XXIII;

F. Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, y Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la misma organización (Artículo 26);

G. Convención Americana de Derechos Humanos, especialmente su Artículo 24, y

H. Convenio No. 128 de la OIT, relativo a "Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes".

2. Por nota del 20 de abril de 1987, esta Comisión solicitó información al Gobierno de Uruguay, de conformidad al Artículo 37 del Reglamento de la Comisión.

3. En fecha 21 de julio de 1987, los reclamantes remitieron copias de dos sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo en las cuales se anulan, con validez exclusiva para esos casos concretos, el decreto del Poder Ejecutivo 137/85 del 5 de diciembre de 1985 que aumentaba los importes de pasividades en un porcentaje inferior al índice salarial. Señalaban los peticionantes que el criterio del Tribunal "coincide en definitiva con los reclamantes de esta denuncia, en el sentido de darle al índice salarial las características de un tope que no se puede abatir".

4. Por nota del 21 de agosto de 1987, la Comisión reiteró el pedido de informaciones al Gobierno del Uruguay.

5. Por nota del 15 de enero de 1988, la Comisión volvió a reiterar al Gobierno del Uruguay el pedido de información y le apercibió de la posible aplicación del Artículo 42 del Reglamento.

6. El 11 de febrero de 1988, el Gobierno del Uruguay solicitó prórroga de sesenta días para proporcionar la información solicitada, lo cual le fue concedido por nota de la Comisión del 18 de febrero de 1988.

7. El 14 de abril de 1988, el Gobierno del Uruguay volvió a solicitar nueva prórroga de sesenta días, la cual le fue otorgada nuevamente por esta Comisión por nota del 25 de abril de 1988.

8. En comunicación del 24 de junio de 1988, el Gobierno del Uruguay remitió su respuesta, la que se resume a continuación:

a. Que el reclamo sustancial de la denuncia ya ha sido resuelto al presente por vía legal, contemplándose expresamente la posición de los reclamante en el sentido de que los ajustes por jubilación, pensión y pensión a la vejez se efectuarán al 10. de abril de cada año en función del Indice Medio de Salarios verificado en el año inmediato anterior, quedando el Poder Ejecutivo facultado a otorgar aumentos superiores a los que resulten de la aplicación de dicho Índice (Art. 10. de la Ley No. 15.900, de 21 de octubre de 1987).

b. Que la reclamación es infundada, habida cuenta que las políticas del Gobierno en materia de trabajo y seguridad social, más allá de las discrepancias naturales en un régimen democrático, han apuntado y apuntan a la promoción y defensa reales y efectivas de los derechos de los menos privilegiados, adecuada a las posibilidades económicas del país. En consecuencia, ninguna obligación internacional resultó violada.

c. Que, sin perjuicio de lo expresado anteriormente, se señala no se dio el agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, requisito de admisibilidad de la petición o comunicación (Conv. Americana, art. 46, lits. a) y b)). En efecto, el ordenamiento jurídico interno consagra el derecho de los administrados a recurrir contra los actos administrativos contrarios a una regla de derecho o dictados con desviación de poder (Constitución, arts. 309, 317 y 319). Agotada la vía administrativa, queda expedida la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, órgano de jerarquía constitucional, de naturaleza jurisdiccional, independiente de todo otro Poder del Estado, que controla la regularidad jurídica de los actos administrativos y que aprecia el acto cuestionado en sí mismo, pudiendo confirmarlo o anularlo, sin reformarlo (Constitución, art. 310).

d. Que si bien los denunciantes señalan en su escrito "que miles de pasivos que no percibieron el ajuste que a su juicio correspondía, interpusieron ante el Poder Ejecutivo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) el recurso de revocación", omitieron consignar qué pasó con estos procedimientos, quedando claro que no se agotó esta vía interna de necesaria y previa interposición.

e. Que el fallo del Tribunal Contencioso-Administrativo (Sentencia No. 132, de 15 de junio de 1987) recogió la misma tesis que sustentan los denunciantes y anuló un decreto anterior, el 137/85, de idéntica naturaleza y contenido al cuestionado en la presente denuncia, entendiendo que el Poder Ejecutivo carecía de facultades legales para apartarse del Indice Medio de Salarios para revaluar en menos de ese indicador las pasividades a ajustar. Se demuestra así palpablemente que en la especie no sólo no se agotaron los recursos de la jurisdicción interna, sino que en esta instancia se solucionó cabalmente la cuestión que motivó la denuncia.

f. Que, por las razones esbozadas, el Gobierno de la República solicita se declare la improcedencia de la denuncia, mandándose archivar el expediente.

9. Por nota del 28 de junio de 1988, la Comisión transmitió la respuesta del Gobierno del Uruguay a los reclamantes.

10. En fecha 31 de agosto de 1988, los reclamantes presentaron observaciones a la respuesta del Gobierno uruguayo, cuyo contenido se resume a continuación:

a. Que la respuesta del Gobierno del Uruguay reconoce que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, recogió la tesis sostenida por los denunciantes y expresa que anuló un decreto anterior, el 137/85, de idéntica naturaleza y contenido al cuestionado en la presente denuncia, entendiendo que el Poder Ejecutivo carecía de facultades legales para apartarse del Índice Medio de Salarios, para revaluar en menos de ese indicador las pasividades a ajustar (Sentencia No. 132 de 15/6/87).

b. Que, sin embargo, ese decreto no fue anulado con carácter general, sino solamente para los casos individuales y concretos sobre los cuales el Tribunal, a instancia de parte, se pronunció. El decreto continuó y continúa rigiendo para casi cien mil personas, pues los accionantes que continuaron sus juicios hasta obtener sentencia, fueron apenas 80.

c. Que por el efecto multiplicador de las sucesivas revaluaciones se acrecienta la desigualdad, ya que los litigantes obtuvieron una base distinta a partir de 1985, aún en el caso de sueldos idénticos e idéntica cantidad de años de servicio. A modo de ejemplo, presentaron el siguiente cálculo a fin de ilustrar mejor a esta Comisión:

Los que vieron retaceados sus haberes en aquella oportunidad en base al incremento resultante en el íntegro de abril de 1985, en la suma de N\$ 1.000, en las revaluaciones sucesivas, han visto que ese perjuicio original se ha acrecentado en la forma que pasamos a esquematizar a vía de ejemplo.

abril/85 perjuicio original:N\$1.000.

abril/86 N\$1.000+107.7% de la revaluación de ese año = N\$1.000+N\$1.077 = 2.077.

abril/87 N\$2.077+77.72 de dicha revaluación = N\$2.077+N\$1.614.24 = N\$3.691.24

abril/87 N\$3.691.24+66.94% de la revaluación correspondiente a ese año = N\$ 3.691.24 + N\$2.470.91 = 6.162.15.

Es decir, que esos N\$1.000 iniciales que tomamos como ejemplo por el efecto acumulativo de las revaluaciones posteriores, a abril/88, ya significaba que a ese pasivo se le había disminuido su íntegro jubilatorio en N\$6.162.15. Esta cifra base a la que llegamos en el ejemplo, se irá haciendo mayor cada año y aún en caso de muerte del titular, se seguirá haciendo sentir ese perjuicio (ocasionado por un decreto antijurídico e ilegal) lesionando al núcleo familiar al que presuntamente se pretende amparar, mediante el instituto de la pensión que se concede a la viuda e hijos menores o incapacitados en caso de fallecimiento del titular.

d. Que la Ley 15.900 sólo rige para el futuro y parcialmente enmendó la revaluación de 1986, pero no tuvo ni tiene efecto alguno para la revaluación de 1985, que se continuó rigiendo por el decreto 137/85, pues la anulación del Tribunal de lo Contencioso no tuvo efectos generales y absolutos.

e. Que la desigualdad permanece entre dos grupos de jubilados y pensionistas: los que reclamaron y los que no reclamaron, manteniendo los efectos de un decreto, el 137/85.

f. Que el número de pensionistas (sin incluir a los Pensionistas a la Vejez) es a junio de 1988 de 192,292 pensionistas que tienen una asignación mensual promedio de N\$11.564. Es de hacer notar que el salario mínimo nacional fijado en la suma de N\$29.000 nom., que no contempla las necesidades mínimas de subsistencia y es casi 3 veces mayor que la asignación

promedial de los pensionistas. Iguales argumentos pueden esgrimirse para demostrar cuál es la situación de los jubilados del país.

g. Que solicitan que se interceda ante el Gobierno uruguayo, a fin de que restablezca la igualdad jurídica que él mismo quebrantó por dos veces más en una actitud similar. Estos dos últimos intentos, revaluación del 86 y revaluación del 87, han sido subsanados durante el transcurso del tiempo que media entre la interposición de la denuncia y el momento actual.

h. Que según manifestaciones en el Parlamento del Representante Nacional, el Diputado Dr. Carlos Cassina, son unos pocos afiliados del Banco de Previsión Social los que oportunamente recurrieron el decreto 137/85 de abril de 1985 que dispone la revaluación de pasividades, y pocos lo hicieron "porque la mayoría carece del asesoramiento técnico necesario y de la posibilidad de acudir a los órganos de Justicia. El sector más pobre, más desvalido, el que cuenta con menores recursos para subsistir y aún para defenderse y recurrir jurídicamente, fue el perjudicado. Sector integrado por personas de edad, enfermos con limitaciones de todo tipo y dispersos en los distintos puntos de la república, algunos muy distantes de los centros que podrían prestarles una asistencia jurídica adecuada". Esa es la población de los jubilados y pensionistas lesionados por esa revaluación que fijó un decreto ilegal y que dispuso sólo de diez (10) días corridos, donde se cuentan los sábados, domingos y feriados, para defenderse de esa agresión que le infería el gobierno democrático recién instalado.

i. Que el Artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley y, en consecuencia, tiene derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Por el Artículo 1, los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos reconocidos en la Convención, y a garantizar su libre y pleno ejercicio, a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Y de acuerdo con el Artículo 2, los Estados se comprometen a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y las disposiciones de esta Convención las medidas legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Y consideran que Gobierno de Uruguay tiene la obligación de ajustar su conducta de acuerdo con lo establecido por el Artículo 2 de la Convención y corregir así la discriminación de que son objeto.

11. Por nota del 4 de octubre de 1988, la Comisión transmitió al Gobierno uruguayo las observaciones del reclamante.

12. Por nota del 28 de octubre de 1988, el Gobierno uruguayo solicitó una prórroga de 30 días para contestar a las observaciones de los reclamantes.

13. El 2 de diciembre de 1988, el Gobierno uruguayo presentó sus observaciones a las de los reclamantes, que en resumen expresa cuando sigue:

a. Que no se han interpuesto ni agotado los recursos internos, lo cual se comprueba con las observaciones contenidas en el segundo escrito de los reclamantes al aceptarse que algunas personas recurrieron al decreto del Poder Ejecutivo de la República que motiva el reclamo y otras, la mayoría, no lo hicieron --no habiendo estado impedidos de verificarlo por traba alguna de hecho o de derecho imputables al Gobierno del Uruguay. Los recursos de la jurisdicción interna estuvieron abiertos y expeditos a todos los habitantes de la República, sin exclusión alguna.

b. Que por imperio de lo dispuesto por los Artículos 46.1.a. y 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la petición en análisis es inadmisible ya que quienes recurrieron ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, órgano jurisdiccional a cuyo cargo está el control de la regularidad jurídica de todos los actos administrativos, vieron satisfecha su pretensión y la Administración deberá proceder en cumplimiento de dichos fallos a aplicar retroactivamente el reajuste de las jubilaciones y/o prestaciones de retiro en cuestión, en función de un determinado índice de incremento (Indice Medio de Salarios del año anterior al respectivo reajuste).

c. Que quienes no interpusieron ni agotaron los recursos de la jurisdicción interna, no pueden ahora, ni en forma individual ni colectivamente, reclamar en una instancia internacional como lo es la de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en contravención a las

premencionadas disposiciones de la Convención, declarativas, por otra parte, de principios de Derecho Internacional firmemente establecidos.

d. Que "no son en absoluto de recibo, asimismo, las pretensas razones que se esbozan en forma indirecta para obviar el no agotamiento de los recursos internos" cuando los reclamantes mencionaron la intervención del Diputado, Dr. Carlos Cassina, en el sentido de que "la mayoría de los titulares de pasividades afectados por la medida de un reajuste diferenciado menor de sus prestaciones, no la recurrieron por falta de asesoramiento y de la posibilidad de acceder a los órganos de Justicia". Alega el Gobierno que "la sola mención de estas circunstancias, únicas alegadas sobre nuestra observación de no agotamiento de los recursos internos, demuestra su total irrelevancia jurídica, y no significa otra cosa que una tácita aceptación de la falta del referido requisito".

e. Que, en cuanto al fondo de la cuestión, "no obstante lo expuesto anteriormente sobre la inadmisibilidad formal de la denuncia, lo que entendemos releva a nuestro Gobierno de mayores desarrollos sobre el fondo de la misma" reitera que el reclamo inicialmente invocado --reajuste diferenciado de las pasividades-- ha sido zanjado por vía legal, resolviéndose que los ajustes por jubilación, pensión y pensión a la vejez se efectuarán al 1ro. de abril de cada año en función del Indice Medio de Salarios que se verifique en el año inmediato anterior, quedando la Administración facultada a otorgar aumentos superiores a los que resulten de la aplicación de dicho índice. Alega el Gobierno que se contempla así expresamente el reclamo contenido en la primera comunicación del presente caso y señala que los reclamantes pretenden ahora mudar su denuncia y centrarla en la existencia de una desigualdad de hecho, en cuanto al monto de las remuneraciones entre distintas pasividades, creada a partir del Decreto 137/85 y por la aplicación de las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo y de las disposiciones de la precitada Ley No. 15.900.

f. Que, haciendo abstracción hipotética de su inadmisibilidad formal, no se puede calificar de violatoria de derechos humanos una política de seguridad social, que más allá de lógicos cuestionamientos y de su acierto o error, pretende la promoción y defensa real y efectiva de los derechos de las clases pasivas, debiendo atender para ello, en forma racional, las posibilidades económico-financieras de la República. Así, lo que se hizo por decretos dictados en los años 1985, 1986 y 1987 fue aumentar en mayor medida, por índices diferentes, las jubilaciones de menor monto y dar un incremento menor a las de mayor cuantía. El Poder Ejecutivo, procediendo de esta manera no sólo entendió que actuaba legalmente autorizado, sino que lo hacía por razones de justicia, incrementando en forma diferenciada retribuciones de distinto monto, no afectándose la igualdad de tratamiento, ya que no se vulnera este principio en tanto se regule en forma racional y equitativamente diferentes situaciones disímiles.

g. Que, asimismo, rechaza el Gobierno uruguayo que se hayan violado los Artículos II (Derecho de igualdad ante la ley), XVI (Derecho a la Seguridad Social) y XXIII (Derecho de propiedad) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 24 de la Convención Americana (Igualdad ante la ley). No se ha afectado el principio de la igualdad ante la ley, no se ha menoscabado en modo alguno el derecho a la seguridad social y tampoco se ha violado el derecho de propiedad de los pasivos afectados por la medida cuestionada.

h. Que se pone a conocimiento de la Comisión que la financiación de este régimen es particularmente gravosa y difícil para el erario público, por la circunstancia que, por la especial composición social y demográfica del país, la relación activos-pasivos no llega a ser de dos activos por un pasivo, pauta el agudo problema que se padece en la materia, que limita grandemente una adecuada solución de esta cuestión.

i. Que las cifras de afectados por aplicación de un índice diferencial menor en el año 1985 según los denunciantes son inexactas. Según el Banco de Previsión Social afectaría a aproximadamente cincuenta mil pasivos en un total de cuatrocientos cincuenta y siete mil, también en cifras aproximadas.

j. Que la solución de esta cuestión se está tratando a nivel de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, constituyendo una cuestión abierta y aún pendiente de solución, la que dependerá en todo caso de los recursos disponibles, siendo en último análisis, el desarrollo progresivo de la

economía y la mejora sustancial de esta la que podrá poner término en forma satisfactoria el tema en debate.

CONSIDERACIONES:

14. En su primera comunicación, los peticionantes denuncian al Gobierno del Uruguay, fundamentalmente, de quebrantar el principio de igualdad ante la ley, por la promulgación del decreto No. 193/86 que reajustó, para el año 1986, los montos de las pasividades de jubilados y pensionistas en base a índices inferiores al Índice Medio de Salarios (IMS), creando discriminaciones injustificadas entre sus beneficiarios. Para un sector, los aumentos fueron superiores al IMS del año anterior (107.7%), mientras que para la mayoría fueron inferiores a dicho índice.

15. En una segunda comunicación, los reclamantes, a modo de aportar elementos de juicio sobre el fondo de su reclamación, acompañaron copias de las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo que anula los aumentos decretados por el Poder Ejecutivo decreto 137/85 que sean inferiores al índice salarial para el año en cuestión. La Comisión observa que esta acción no fue incoada por los peticionantes ante la Comisión y como la decisión tiene efectos particulares al caso concreto no favorece a los reclamantes en esta denuncia; asimismo cabe precisar que la decisión judicial se refiere al decreto 137/85, mientras que los denunciantes impugnan el decreto 193/86.

16. El 24 de junio de 1988, el Gobierno del Uruguay informó a la Comisión, a casi un año y medio de la denuncia original, que a la fecha el objeto de la reclamación estaba satisfecho, en virtud de la nueva Ley No. 15.900 del 21 de octubre de 1987 que dispone que los ajustes por jubilación, pensión y pensión a la vejez se efectuarán en función al índice IMS del año inmediato anterior, quedando el Poder Ejecutivo facultado a otorgar aumentos superiores a los que resulten de la aplicación de dicho índice. Al mismo tiempo, el Gobierno del Uruguay señala la inadmisibilidad de la petición en virtud de que los reclamantes no han satisfecho el requisito del agotamiento de los recursos internos previsto por el Artículo 46.I a y b de la Convención.

Se señala que no se agotó la vía interna de los recursos administrativos (en virtud de los Artículos 309, 317 y 319 de la Constitución uruguaya) ni tampoco la vía contencioso-administrativa prevista por el Artículo 310 de la Constitución. Al respecto, el Gobierno ofrece como evidencia de ello, el fallo del Tribunal Contencioso-Administrativo que recogió la tesis de los reclamantes y anuló un decreto anterior, el 137/85, de idéntica naturaleza y contenido al cuestionado en la presente denuncia, el No. 193/86.

17. Corresponde precisar si subsiste la materia o fondo de la reclamación. En sus observaciones a la respuesta del Gobierno, los reclamantes conceden que, con la Ley No. 15.900 del 21 de octubre de 1987, el motivo de su queja ha quedado subsanado con respecto a las revaluaciones del año 1986 y en adelante. Por consiguiente, los peticionantes dejaron de sentirse agraviados por el decreto 193/86, objeto original de la denuncia, pero que mantienen la queja --por el mismo fundamento-- contra el decreto 137/85, que afecta la revaluación correspondiente al año 1985. La Comisión observa que se ha verificado un desplazamiento del acto impugnado, del decreto 193/86 al decreto 137/85.

Sin embargo, dados el idéntico objeto y efecto de ambos decretos salvo los diferentes años afectados, la materia de la queja subsiste: el establecimiento de revaluaciones por debajo del índice salarial IMS que violarían el principio de igualdad ante la ley.

18. La Comisión debe decidir sobre la admisibilidad de la denuncia. La denuncia reúne los siguientes requisitos formales: a. Conforme al Artículo 44 de la Convención, se trata de una petición de un grupo de personas que denuncian la violación de la Convención por un Estado Parte; b. De acuerdo con el Artículo 46.I.c y d de la Convención, los peticionantes han proporcionado la información requerida y la materia de la petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional.

19. El Artículo 46.I a y b de la Convención y los Artículos 37.I y 38 del Reglamento de la Comisión requieren el agotamiento de los recursos internos y que la denuncia se haya efectuado dentro de los seis meses, a partir de que el presunto lesionado haya sido notificado

de la decisión definitiva. En el escrito de denuncia original los peticionantes alegaron que "miles y miles de pasivos que no percibieron el ajuste según el Índice Medio de Salarios, interpusieron ante el Poder Ejecutivo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) el recurso de revocación". Sin embargo, la Comisión observa que nunca suministraron una copia de la decisión final sobre dicho recurso. Sin embargo, en otra parte del mismo escrito, los peticionantes se contradicen al afirmar "ante este tratamiento inhumano dado por el Poder Ejecutivo a las clases pasivas durante todo el año 1986 y respecto del cual lamentablemente no se puede ocurrir ante jueces o tribunales". Por otra parte, la Comisión constata que dicha afirmación ha quedado desvirtuada con la presentación --por los propios reclamantes-- de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo que anuló los efectos del decreto 137/85 para los 80 jubilados y pensionistas que interpusieron los recursos de la jurisdicción interna.

20. La Convención y el Reglamento de la Comisión condiciona la admisibilidad de la petición a: "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos" (Artículos 46.1.a y 37.1, respectivamente. Los reclamantes no han acreditado este extremo y con los fallos del Tribunal Contencioso-Administrativo, que hizo lugar en la jurisdicción interna a una reclamación similar a la de los peticionantes, se demuestra que existían recursos internos idóneos que podrían remediar la situación denunciada.

21. Sin embargo, tanto la Convención como el Reglamento de la Comisión, contemplan excepciones a la regla mencionada. El Artículo 46.2 de la Convención establece que el requisito del agotamiento de recursos internos no se aplicará cuando:

- a. no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

El Artículo 37 del Reglamento de la Comisión, a su vez, además de repetir esta regla, agrega en su inciso 3, que:

Cuando el peticionario afirme la imposibilidad de comprobar el requisito señalado en este Artículo, corresponderá al Gobierno, en contra del cual se dirige la petición, demostrar a la Comisión que los recursos internos no han sido previamente agotados, a menos que ello se deduzca claramente de los antecedentes contenidos en la petición.

22. En el caso bajo consideración los reclamantes no demostraron ni invocaron ninguna de las excepciones mencionadas. La Comisión considera que la vaga referencia de los reclamantes a la falta de asesoramiento y de recursos de la mayoría de los peticionantes, per se, sin articularla y demostrarla como una excepción específica, si bien son moralmente atendibles, no tendrían la virtualidad jurídica de abrogar claras disposiciones de una Convención. No se podría concluir que "no existe en la legislación" uruguaya un recurso efectivo; que a los lesionados "no se haya permitido acceso a los recursos" o "haya sido impedido de agotarlos"; ni que haya habido "retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos". En suma, no es imputable al Estado denunciado, ni por acción ni por omisión, el no haberse impugnado en su oportunidad el acto del cual se agravan los reclamantes.

23. No obstante, la Comisión no puede dejar de considerar las dimensiones morales del problema dada las circunstancias especiales del caso, v.g., la calidad, condición social y económica, y número de los afectados por una situación fáctica de desigualdad. Se trata de un considerable sector social, particularmente sensible y económicamente débil al que la sociedad le debe especial protección. Asimismo, debe atenderse las implicaciones prácticas que significaría para los recurrentes como para los tribunales, la presentación de las demandas de 100,000 o 54,000 jubilados y pensionistas, según se está a las cifras de los reclamantes o del Gobierno, respectivamente. Por tanto, la Comisión no puede dejar de ponderar estas especiales circunstancias en este informe.

24. Por otra parte, cabe apuntar que si bien es cierto que en el escrito original de denuncia se impugnaban las evaluaciones de 1986 en adelante, no es menos cierto que en el segundo escrito (de observaciones), los reclamantes señalaron que la Ley 15.900 --aprobada con posterioridad a la denuncia-- no abarcaba los reajustes correspondientes al año 1985, que se seguirían rigiendo por el decreto 137/85 y que por el efecto multiplicador de las sucesivas revaluaciones se acrecienta la desigualdad, pues se partiría de bases distintas desde 1985, a pesar de tratarse de sueldos idénticos y de la misma cantidad de años de servicio. Dicha diferencia seguirá siendo mayor cada año e incluso en caso de muerte del titular se trasladará a los herederos. En consecuencia, no es exacto concluir que la situación denunciada, o sea el fondo de la cuestión, ha sido satisfecha, puesto que sigue existiendo una situación parcial de desigualdad, correspondiente al reajuste del año 1985.

25. Haciendo abstracción de la cuestión de admisibilidad formal, la posición del Gobierno de que la reclamación ha sido satisfecha, implica una admisión de la justicia de la reclamación. La Comisión comparte el criterio --que esbozan tanto los peticionantes como el Gobierno en la Ley 15.900-- de que no se pueden establecer revaluaciones de pasividades que sean inferiores a un índice común, en este caso el Indice Medio de Salarios, sin crear discriminaciones que violarían el principio de igualdad ante la ley que consagra el Artículo 24 de la Convención.

26. Paralelamente, esta Comisión toma nota con satisfacción de las medidas adoptadas por el Estado uruguayo, a través de sus diferentes poderes, con el objeto de ir remediando progresivamente la situación denunciada originalmente, ya por el fallo del Tribunal Contencioso-Administrativo y posteriormente por la aprobación de la Ley 15.900 que abarca hasta los reajustes de 1986, pero no los correspondientes a 1985. No escapa a la Comisión que la cuestión involucra complejos aspectos de política económica y financiera, de respeto de la competencia específica de los poderes del Estado así como procesos de decisión política que tienen su dinámica propia. La Comisión toma especial nota de lo alegado por el Gobierno respecto de que por la "muy especial composición social y demográfica del país, la relación activos-pasivos no llega a ser de dos activos por un pasivo" con lo cual "se limita grandemente una adecuada solución de esta cuestión" en términos de su financiación por el fisco.

27. La Comisión entiende que el Gobierno uruguayo admite que aún se puede arribar a una satisfacción completa de la reclamación, cuando afirma que: "la solución de esta cuestión se está tratando a nivel de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, constituyendo una cuestión abierta y aún pendiente de solución, la que dependerá en todo caso de los recursos disponibles, siendo en último análisis, el desarrollo progresivo de la economía y la mejora sustancial de ésta la que podrá poner término en forma satisfactoria el tema en debate". Siendo así y atendiendo a lo preceptuado en el Artículo 42 de la Convención, como así también en el Artículo 62 de su Reglamento se encuentra oportuno requerir al Gobierno del Uruguay incorpore, en el informe anual a que ellos aluden, un capítulo especial atinente a la materia objeto de este caso.

En atención a las consideraciones precedentes,

LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

1. Declara que la petición a que se contrae el Caso 9893, del Movimiento Vanguardia Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay, es formalmente inadmisible por cuanto no se agotaron los recursos disponibles en la jurisdicción interna, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 46.1.a. de la Convención y 37 del Reglamento de la Comisión.

2. Expresa la satisfacción de la Comisión por la sanción de la Ley 15.900 del 21 de octubre de 1987, mientras esta denuncia estaba en trámite, que dispuso la fijación de los ajustes para jubilados y pensionados, correspondiente a los años 1986 y en adelante, en función al Indice Medio de Salarios (IMS).

3. Recomienda al Gobierno del Uruguay que, en atención a razones de orden moral y de justicia social y a sus manifestaciones de que la presente es "una cuestión abierta y aún pendiente de solución", en la medida de las disponibilidades económico-financieras del Estado, considere la adopción de medidas legislativas o de otro carácter, que deroguen el decreto 137/85 y sus efectos, haciendo posible la equiparación de los reajustes de pasividades

correspondientes al año 1985 en función al Indice Medio de Salarios a todos los jubilados y pensionados, y su correspondiente actualización en los montos que perciben al presente; y en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el Artículo 42 de la Convención, incorpore un capítulo atinente a la materia del caso en el informe anual a que se refiere dicho Artículo, a fin de posibilitar su seguimiento por parte de la Comisión.

4. Comunicar este informe al Gobierno del Uruguay y a los reclamantes, conforme al Artículo 42 y ordena su publicación en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la Organización.