

**VOTO CONCURRENTENTE DEL JUEZ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ  
EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DE LA  
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
EN EL CASO ACEVEDO BUENDÍA Y OTROS (“CESANTES Y JUBILADOS  
DE LA CONTRALORÍA”)  
DEL 1 DE JULIO DE 2009**

**I. Pérdida de la oportunidad de realizar actos en el enjuiciamiento**

1. Conforme a las normas del procedimiento interamericano de protección de los derechos humanos -normas de obligatoria observancia- el Estado dispone de oportunidades procesales, claramente establecidas, para aducir sus defensas. En algunos casos, el Estado ha omitido la interposición de esas defensas ante la Comisión y sólo las ha invocado, por vía de excepciones preliminares, cuando la contienda se plantea ante la Corte.

2. En general, este Tribunal consideró tales omisiones bajo el concepto de renuncia “tácita” a una defensa, que trae consigo la imposibilidad de esgrimirla en el curso del proceso. La calificación hecha por la Corte ha suscitado ciertos cuestionamientos: algunos Estados señalan que no existe semejante “renuncia”. El acto de renuncia supone -se ha dicho- una decisión del Estado en ese sentido.

3. A este respecto, conviene recordar que los actos procesales se hallan sujetos a determinadas reglas, de cuya observancia dependen su admisibilidad y eficacia, con todo lo que ello implica para la marcha, la modificación, la detención o la conclusión del enjuiciamiento. Entre aquéllas figuran las correspondientes al tiempo (oportunidad) para realizar los actos. En realidad, la Corte no tiene por qué estimar innecesariamente que hubo “renuncia tácita” a la defensa -estimación que sólo significa una calificación nominal de la omisión, pero no altera su naturaleza y consecuencias-, atribuyendo así a la omisión del Estado un sentido o un propósito que suscitan dudas u obligaciones. Lo que importa es que el Estado dejó de producir determinado acto en la oportunidad prevista para ello, y que una vez transcurrida ésta se ha perdido la posibilidad de realizarlo. Así ocurre en el muy explorado curso de cualquier procedimiento ordinario.

4. Anteriormente he sostenido que la Corte podría modificar las expresiones que acostumbró en esta materia, modificación que efectivamente ha ocurrido en varias sentencias recientes, a las que se agrega la del presente caso. En éstas ya no se alude a “renuncia tácita”, sino a la pérdida o agotamiento de la oportunidad procesal para la presentación de la defensa. Por supuesto, la Corte podría ir más allá en la consideración de esta materia y explorar la verdadera naturaleza del tema, que acaso se reconocería como un supuesto de preclusión o de insatisfacción de una carga procesal, con las consecuencias inherentes a estos fenómenos bien conocidos por la disciplina del proceso. No sobra volver la mirada hacia la técnica y la doctrina del proceso, recogidas en la teoría general respectiva, cuando se trata precisamente de una cuestión procesal, independientemente de que ésta se plantee en un procedimiento internacional.

5. El establecimiento de estos efectos para la omisión de defensa -pérdida de la posibilidad de aducirla, una vez transcurrida la oportunidad para hacerlo- no significa que la Corte Interamericana no pueda reconsiderar decisiones adoptadas en el procedimiento ante la Comisión en determinados supuestos, de manera verdaderamente excepcional y en los términos examinados por la jurisprudencia de la propia Corte. No pretendo reproducir o analizar ahora esta cuestión, acerca de la cual se ha pronunciado el Tribunal en algunas resoluciones.

## **II. Expresiones del Estado en procuración de soluciones amistosas**

6. Se ha señalado que el Estado puede exponer en el procedimiento ante la Comisión Interamericana consideraciones y sugerencias conducentes a alcanzar una solución amistosa de la controversia, y que aquéllas no debieran causarle perjuicio en el caso de que no prospere la solución procurada y se someta el litigio a la Corte. Si se entiende que cualquier expresión del Estado, conducente a favorecer la composición entre las partes, necesariamente genera efectos desfavorables para aquél en el proceso ante la Corte, se desalentaría la solución extrajudicial o litigios.

7. Por supuesto, es deseable que los litigios en materia de derechos humanos, como en otros ámbitos, hallen solución a través de entendimientos entre las partes, cuando esto sea posible y adecuado en función de la tutela efectiva de los derechos humanos, tomando en cuenta la naturaleza de las violaciones, los remedios que se aportan y el interés y la voluntad de los litigantes. De aquí no se desprende, sin embargo, que las manifestaciones hechas por el Estado en el curso del procedimiento compositivo ante la Comisión carezcan de eficacia en el proceso ante la Corte. Es preciso conciliar la necesidad de alentar soluciones consensuales y la pertinencia de reconocer el valor que tienen, según sus propias características, los actos de confesión o reconocimiento de responsabilidad realizados por el Estado.

8. En virtud de lo anterior, es necesario distinguir las diversas hipótesis que se plantean en este campo, evitando calificaciones generales que pudieran resultar impertinentes. Así lo ha hecho la Corte Interamericana en la sentencia a la que se refiere este voto, con el fin de generar claridad acerca del valor de los actos realizados por el Estado en la etapa procesal que ahora analizamos, para favorecer la protección de los derechos humanos y la solución razonable de las controversias.

9. La Corte distingue entre los actos que implican, por su naturaleza y forma, la admisión de hechos -que puede constituir una verdadera confesión-, y el reconocimiento de responsabilidades, de aquellos otros que solamente pretenden facilitar el avenimiento y moderar o eliminar la contienda. En este último caso, las expresiones del Estado no perjudicarán a éste si el conflicto llega al conocimiento de la Corte.

10. En cambio, cuando exista un acto que materialmente entrañe, en forma clara y suficiente, la admisión de un hecho ilícito o el reconocimiento de la responsabilidad que de ahí deriva, el acto surtirá los efectos que naturalmente le corresponden, en perjuicio del Estado. En consecuencia, éste no podrá argumentar que carece de veracidad o eficacia lo que confesó o reconoció, entendiendo que tales confesión o reconocimiento sólo formaron parte de una "estrategia" destinada a impulsar una solución pactada.

### **III. Plazo razonable**

11. El plazo razonable para el desarrollo de un procedimiento, la realización de un acto o la emisión de una resolución es tema frecuentemente abordado por la jurisprudencia de la Corte. El Tribunal ha avanzado en el perfil del plazo razonable, acogiendo los datos que provee la jurisprudencia europea - complejidad del asunto, conducta procesal del interesado (sin cargar en la cuenta de éste, por supuesto, la responsabilidad por las dilaciones ni obstruir el empleo de medios legales de defensa) y el comportamiento de las autoridades (jurisdiccionales o de otra naturaleza). A todo ello, la Corte agregó una nueva referencia, a la que aludí en ocasiones anteriores: la consideración de la forma en que el transcurso del tiempo afecta el derecho comprometido.

12. La Corte no ha cifrado el tema del plazo razonable solamente en la medida del tiempo transcurrido -tantos días, meses o años-, considerada aisladamente. Es preciso ponderar el hecho en función de las características del asunto sujeto a trámite o decisión. De ahí que en diversos casos, entre ellos el presente, el Tribunal asocie expresamente la referencia a aquella medida temporal con estas características materiales. Sólo así podrá apreciarse si el plazo corrido resulta o no razonable. Evidentemente, en algunos casos puede advertirse que cierto tiempo de tramitación es a todas luces excesivo, sobre todo cuando se trata de ponderar un procedimiento que debiera ser, por definición, sencillo y expedito, como lo requiere, por ejemplo, el artículo 25 de la Convención Americana. Cuando esto se acredita con llaneza, la Corte lo hace notar. En muchos casos se observa la necesidad de que los Estados reexaminen la regulación procesal y la aplicación material de estos medios de defensa para que correspondan, verdaderamente, a las disposiciones y a las finalidades del artículo 25.

### **IV. Adquisición de derechos**

13. Es relevante precisar, para resolver acerca de ciertas violaciones, cuándo se puede entender que una persona ha "adquirido" determinado derecho, que debe ser reconocido, respetado y asegurado por el poder público. Desde luego, no pretendo reconsiderar aquí la antigua doctrina de los derechos adquiridos y las simples expectativas de derecho, sino sólo definir, sin perder de vista la materia que ahora examino, cuáles son los supuestos jurídicos de los que deriva la titularidad de un derecho, que a partir de aquellos puede ser reclamado por el individuo que los "adquiere" y debe ser reconocido y atendido por el Estado.

14. Para este efecto hay que considerar -como lo ha hecho la Sentencia a la que acompaño este voto- tanto el ordenamiento legal o reglamentario que constituye el fundamento del derecho, a través de normas generales que determinan supuestos amplios, como el acto particular de aplicación de ese ordenamiento que reconoce o atribuye el derecho al sujeto que satisface las condiciones previstas en la norma. A partir de esta doble verificación -que necesariamente figura en los hechos de un caso contencioso de esta especie- será posible establecer que el sujeto se ha convertido en titular de un derecho -así, por ejemplo, el derecho de propiedad- cuya violación trae consigo responsabilidad del Estado.

### **V. Progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales**

15. El representante de las víctimas suscitó la consideración de la Corte sobre la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de la variación

de las percepciones cubiertas a aquéllos y derivadas de servicios prestados al Estado. Aun cuando la Corte no encontró, en la especie, incumplimiento del artículo 26 de la Convención Americana -conclusión que comparto- aquella invocación determinó nuevas reflexiones del Tribunal en torno a la progresividad de tales derechos y a su propia competencia para examinar esta materia.

16. Reconozco que la jurisprudencia de la Corte ha sido muy limitada, hasta hoy, en la referencia a los derechos de esta naturaleza. Este tratamiento no deriva solamente de una restringida justiciabilidad “explícita” conforme al *corpus juris* interamericano, que es ampliamente conocida, sino de las características de los casos que han llegado al conocimiento de la Corte y que constituyen, como es obvio, el marco dentro del que se mueve el Tribunal para llevar a cabo el examen de la Convención y del Protocolo de San Salvador.

17. La Corte no puede atraer el conocimiento de asuntos cuyo flujo hacia la instancia jurisdiccional se realiza a través de una demanda. Aun así, el Tribunal ha examinado cuestiones que lindan con los derechos sociales, o de plano se identifican con éstos, a través del examen de violaciones a derechos recogidos en la Convención Americana, particularmente los relacionados con la propiedad, la tutela de la integridad (que se proyecta en temas de salud) o las medidas especiales de protección a los niños.

18. En el caso que ahora me ocupa, el Tribunal ha avanzado, hasta donde lo estimé practicable, en consideraciones relativas a los DESC. Desde luego, reafirmó su competencia -que debe quedar bien establecida- para pronunciarse en torno a posibles incumplimientos del artículo 26. Esta materia se halla en el ámbito de las cuestiones concernientes a la interpretación y aplicación de la Convención Americana, cuyo conocimiento y solución incumben a este Tribunal.

19. Al internarse en este espacio, la Corte trajo a cuentas diversos pasos en la regulación interamericana de la materia, tomando en cuenta el proceso normativo que condujo a la formulación del artículo 26 y a su emplazamiento en el conjunto de la Convención, bajo el rubro de “derechos protegidos”. No se trata solamente, pues, de expresiones programáticas que induzcan políticas públicas, sino de fórmulas normativas que determinan el sentido y el contenido de esas políticas, de las disposiciones en las que éstas se expresan y de los actos en que unas y otras se concretan.

20. La Corte cita, asimismo, el parecer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que han explorado la valoración sobre la progresividad de los derechos de este carácter y los indicadores que permitirían establecer y apreciar, razonablemente, tanto el progreso como el retroceso.

21. La Corte entiende que es reclamable o exigible la observancia del artículo 26 - norma imperiosa, no solo sugerencia política- ante instancias llamadas a pronunciarse sobre ese extremo, en el marco del Derecho interno o en el ámbito externo, conforme a las decisiones constitucionales y a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado. La valoración tiene dos dimensiones: la observancia de la progresividad, atenta al máximo esfuerzo para conseguirla, y la negación de la regresividad, que contraría los postulados y el espíritu del *corpus juris* de los derechos humanos y que también debe ser valorada por las jurisdicciones correspondientes.

Sergio García Ramírez  
Juez

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario