



EL PRINCIPIO DE *PROGRESIVIDAD* Y NO *REGRESIVIDAD* EN MATERIA LABORAL

Omar Toledo Toribio^(*)

El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra contemplado en el artículo 26.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

En efecto el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece que:

“(…) cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr *progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (el énfasis es nuestro)

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que:

“**Artículo 26. Desarrollo Progresivo.** 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”. (el énfasis es nuestro).

De las normas internacionales antes citadas se puede colegir que en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en

^(*) Juez Superior Titular de la Segunda Sala Laboral de Lima y Catedrático de la Facultad de Derecho –Unidad de Post Grado, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (Sección de pre y post grado) de la Universidad de San Martín de Porres. Profesor Principal de la Academia de la Magistratura. Asociado Ordinario de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y delegado en Perú de la asociación latinoamericana de Jueces de Trabajo. Ostenta la Condecoración con la Orden de Trabajo en Grado de Oficial otorgada el año 2010. otoledo20@hotmail.com

adelante DESC, existe la obligación de los Estados partes de garantizar la *progresividad* de los mismos de lo que se desprende como consecuencia la *prohibición de regresividad* de ellos.

En función a lo regulado por los instrumentos internacionales antes descritos anterior se ha llegado ha considerar que el principio de progresividad de los DESC contiene una doble dimensión: la primera a la que podemos denominar *positiva*, lo cual “está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales”¹ y la otra a la que podemos denominar *negativa* que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad”² .-

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.

Siguiendo a Barbagelata, en lo que se refiere a la dimensión que hemos denominado positiva la progresividad de las normas sobre derechos humanos puede ser interpretada en dos sentidos: “En un *primer sentido* la expresión se refiere al gradualismo admitido por varios instrumentos internacionales y textos constitucionales para la puesta en aplicación de las medidas adecuadas, como admitía el artículo 427 del Tratado de Versalles... y ...en un *segundo sentido* la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los laborales. ‘Se sostiene a ese respecto, que el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección de los derechos sociales’ (Mohamed Bedjanui ‘Por una carta mundial de trabajo humano y de la justicia social, BIT, 75º Aniv., Ginebra, 1994, p.28).”³

Por otro lado, el Profesor y Juez Argentino Dr. Zás, en un fallo citado por Barbagelata, ha señalado que este principio de progresividad se integra con el principio de primacía de disposición más favorable a la persona humana o cláusula de individuo más favorecido (En Rev. Der.LAb., t. XLI, pags. 843 y ss.).

PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD O IRREVERSIBILIDAD.

Igualmente siguiendo a Barbagelata “Un complemento de

¹Equipo Federal de Trabajo. Bs. As. Edición Nº 37, en http://www.newsmatic.e-pol.com.ar/index.php?pub_id=99&sid=1174&aid=30931&eid=37&NombreSeccion=Notas%20de%20c%C3%83%C2%A1tedra%20universitaria&Accion

² idem

³ En “La Renovación del Nuevo Derecho”, Revista Derecho y Sociedad Nº 30, Año XIX, Lima 2008, pag.63

principio de progresividad es la irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el PIDCP y en el PIDESC (art. 4 de ambos)... Este principio vendría ser, además, una consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador, el cual puede reputarse un principio o regla general en el ámbito del derecho del trabajo, desde que ha sido consagrado en el inciso 8° del art. 19 de la Constitución de la OIT, y aceptado universalmente.”⁴.

De esta forma constituiría afectación de este principio la expedición de alguna medida legislativa tendiente a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable al trabajador pues se estaría afectando derechos fundamentales ya que, como el profesor citado sentencia “la aplicación de este principio en el ámbito del derecho laboral resulta indiscutible pues los derechos laborales constituyen derechos fundamentales”⁵.

La Constitución Política del Perú hace referencia a la progresividad de los derechos sociales en su artículo 10 cuando establece que *El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida*”, lo cual esencialmente implica que en el ámbito de la seguridad social se debe avanzar gradualmente hacia mejores condiciones con el objeto de lograr la elevación de la calidad de vida de las personas. Sin embargo, y más allá de esta referencia este principio resulta de plena aplicación en nuestro medio por la previsión contemplada en el Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra Carta Política según la cual 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.

De otro lado, teniendo en cuenta que el *principio de progresividad y no regresividad* de los derechos laborales tiene su base y sustento en el *principio protector* creemos pertinente citar el primer párrafo del artículo 23 de la misma Constitución que establece que *el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan* y especialmente el tercer párrafo que sentencia que *ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador*.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

En función a lo previsto en la Constitución Política del Estado, el Tribunal Constitucional del Perú ha efectuado pronunciamientos en determinados casos precisamente haciendo referencia al principio de progresividad y no regrevisidad.

CASO: EXP. N.º 03477-2007-PA/TC.

Se trata de la demanda de amparo interpuesta por la Asociación de Técnicos y Suboficiales de Procedencia de Reserva del Ejército Peruano (ATSOPRE) contra el Ejército del Perú, solicitando que a favor de sus asociados, se inaplique la Sexta Disposición Complementaria del Decreto Supremo 040-97/DE/CCFFAA por adolecer de un vicio de nulidad y ser discriminatoria. Asimismo, solicita que se ordene la devolución de los aportes que han efectuado los asociados al Fondo de Seguro de Retiro y el pago del aporte del 7% a cargo del Estado, en estricta aplicación del Decreto Supremo 009-85-CCFFAA, que regula el Fondo de Retiro del Personal Subalterno de las Fuerzas Armadas.

Señalan los demandantes que el Fondo de Retiro tiene por finalidad indemnizar al personal de las Fuerzas Armadas y Policiales al pasar a la situación de retiro o por cesar en el cargo, y que la contribución al Fondo se efectuaba sobre el monto de las remuneraciones pensionables a razón de 7% a cargo de las Fuerzas Armadas y Policiales y 3.5% a cargo del personal, hasta que mediante la norma impugnada se señala que el Personal de Técnicos, Suboficiales, Oficiales de Mar y Especialistas de Reserva, al obtener la efectividad en el grado serán miembros del Fondo de Retiro y deberán contribuir con el 10.5% de su remuneración pensionable.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional ha señalado que: “...para establecer por qué se vulnera la obligación estatal de ampliar y mejorar la cobertura de la seguridad social de este sector de la población constituido por el personal de las Fuerzas Armadas y Policiales, debemos recordar que cuando en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece que “(c)ada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”, establece una obligación de progresividad de la que se desprende la *prohibición de regresividad* de los mismos”(**FUND. 17 STC. N.º 03477-2007-PA/TC**, Lima 14 de setiembre de 2009).

Es en función a la consideración del principio materia de análisis que el máximo intérprete de la constitución ha declarado fundada la

demanda de amparo expresando en uno de sus considerandos que “En consecuencia, la disposición contenida en la Sexta Disposición Complementaria del Decreto Supremo 040-DE/CCFFAA establece una disposición que vulnera la prohibición de regresividad del derecho fundamental a la seguridad social asumida por el Estado peruano, al haber establecido sin justificación alguna, una excepción a la regla contenida en el artículo 2 del referido decreto supremo, respecto de los Técnicos, Suboficiales, Oficiales de Mar y Especialistas provenientes de la reserva, que además de peyorativa, evidencia un trato discriminatorio y desigual respecto de este sector del personal de las Fuerzas Armadas y Policiales. ”(**FUND. 20 STC. N.º 03477-2007-PA/TC**, Lima 14 de setiembre de 2009).

CASO: EXP. N.º 0029-2004-AI/TC

Se trata de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Adolfo Urbina Nizama y don Pedro Carrasco Narváez, en representación de más de 5,000 ciudadanos con firmas debidamente certificadas, contra la Ley N.º 28046, que crea el fondo y la contribución solidaria para la asistencia previsional. En efecto, los recurrentes interponen acción de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 28046, alegando que dicha norma afecta los artículos 2º, inciso 2, 10º, 11º, 12º 70º, 74º y la Primera Disposición Transitoria y Final de la Constitución y sustentan su demanda en que la denominada “contribución solidaria para la asistencia previsional”, creada por la ley impugnada, es en realidad un impuesto, y no una contribución, pues no existe ningún tipo de beneficio o contraprestación proveniente del Estado a favor del sujeto afectado; que al tener la naturaleza de un impuesto, su regulación ha debido ser materia de una ley tributaria y no previsional, motivo por el cual se ha violado el principio de legalidad tributaria, reconocido en el artículo 74º de la Constitución. Aducen que, a pesar de que el referido artículo constitucional establece que “las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación”, el artículo 13º de la ley impugnada dispone su entrada en vigencia a partir del día siguiente de su publicación, y que al gravarse solo a los pensionistas del régimen del Decreto Ley N.º 20530, que reciben pensiones anuales superiores a 14 UIT, y no a los pensionistas del mismo régimen, que perciben una pensión menor, ni a los pensionistas de otros regímenes, que reciben pensiones igualmente nivelables, con ingresos iguales o similares, se violan los principios de igualdad y de respeto de los derechos fundamentales. Alegan que al no existir base constitucional que legitime la ley cuestionada, esta deviene automáticamente en una afectación confiscatoria; que la norma en

cuestión no incluye una mención expresa de la derogación o modificación del precepto de la Ley del Impuesto a la Renta, conforme al cual los pensionistas se encuentran inafectos, tal como lo exige el artículo VI del Título Preliminar del Código Tributario, que establece que “toda norma tributaria que derogue o modifique otra norma, deberá mantener el ordenamiento jurídico, indicando expresamente la norma que deroga o modifica”; agregando que, al imponerse una carga a las pensiones nivelables percibidas por los cesantes y jubilados del Decreto Ley N.º 20530, se violan los derechos adquiridos reconocidos por las disposiciones invocadas de la Constitución, y que las pensiones nivelables forman parte del patrimonio de los pensionistas, motivo por el cual, al reducirse el monto de las pensiones, se vulnera el derecho de propiedad.

En esta sentencia, si bien el Tribunal Constitucional ha declarado infundada la demanda efectúa un desarrollo muy interesante acerca del derecho a la seguridad social y principio de progresividad en los siguientes términos:

“51. De otra parte, aun cuando los demandantes no lo hayan alegado, cabe preguntarse si el tributo regulado por la ley cuestionada vulnera el principio objetivo de progresividad que informa todo derecho de contenido social. En efecto, es necesario analizar si al dictarse la ley en cuestión, el Estado peruano se encuentra desconociendo el compromiso asumido conforme al artículo 26º de la Convención, que establece el deber de los Estados partes de adoptar las providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

52. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, creado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su Observación General N.º 3 (“La índole de las obligaciones de los Estados Partes, pár. 1 del art. 2º del Pacto”, 5to. Período de Sesiones, 14/1290), estableció que “el concepto de progresividad efectiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, [...] [l]a frase [progresividad] debe interpretarse a la luz del objetivo general [...], que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto

requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (subrayado agregado).

53. Esta afirmación del Comité permite sostener que el concepto de progresividad no supone absoluta imposibilidad de regresión en los avances efectuados por el Estado en materia de derechos sociales, en la medida en que ello quede plenamente justificado en atención a la totalidad de los recursos de los que disponga el Estado y siempre que existan razones de interés social que así lo impongan.

54. Por lo demás, debe tenerse presente que el concepto de progresividad constituye un concepto netamente objetivo y no subjetivo, motivo por el cual el análisis de las eventuales regresiones que en materia de seguridad social realice el Estado no pueden ser analizadas a la luz de un grupo de pensionistas no representativos de la situación que afronta el Estado en dicha materia. Y es que, como ha quedado dicho, conforme a la información remitida por el MEF, el grupo de pensionistas que se encuentran afectados por la contribución regulada por la ley, constituyen no más del 3.5% de la totalidad de los pensionistas del Decreto Ley N.º 20530 (ver FF.JJ. 33 y 34, supra).

55. En tanto asista a la reducción subjetiva y proporcional de las pensiones un compromiso, en línea de equidad objetiva, con el propio derecho a una pensión acorde con el principio de dignidad humana, el principio de progresividad no se verá afectado.

Tal fue el criterio de la Corte en el caso Cinco Pensionistas, cuando negó la existencia de una vulneración al artículo 26º de la Convención, señalando que el desarrollo progresivo de los derechos sociales “se debe medir (...) en función de la creciente cobertura de (tales) derechos (...) en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente” (párrafo 147).

De los dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano se puede concluir que en tanto que para amparar una pretensión del invoca el artículo 2.1. del PIDESC para desestimar otra se efectúa una interpretación del Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en función a la Observación General N.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, creado por el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas.⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos precisamente en el caso denominado “Cinco Pensionistas” Vs. Perú en la sentencia de 28 de febrero de 2003 ha efectuado una interpretación del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este caso, la Comisión presentó la demanda con base en el artículo 51 de la Convención Americana, con el fin de que la Corte decidiera si el Estado violó los artículos 21 (Derecho a la Propiedad Privada), 25 (Protección Judicial) y 26 (Desarrollo Progresivo) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de dicho tratado, debido a la modificación en el régimen de pensiones que los señores Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y Maximiliano Gamarra Ferreyra venían disfrutando conforme a la legislación peruana hasta 1992, y por el incumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional del Perú “que ordenaron a órganos del Estado peruano pagar a los pensionistas una pensión por un monto calculado de la manera establecida en la legislación vigente para el momento en que éstos comenzaron a disfrutar de un determinado régimen pensionario”.

Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado que otorgara una compensación por el daño moral causado a las presuntas víctimas, y que cumpliera con lo dispuesto en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia del Perú el 2 de mayo, 28 de junio, 1 y 19 de

⁶ Respecto al citado artículo 26 de la Convención Americana, Julieta Rossi y Victor Abramovich en un destacable trabajo señalan que “en la lectura del artículo 26 hemos oscilado entre aquellas posiciones que históricamente han considerado a esta norma como no operativa, limitándola a una simple expresión de objetivos programáticos, pero no obligaciones vinculantes, ni derechos justiciables, a nuevas posiciones doctrinarias, que, a partir de un uso extensivo del principio pro homine y una inferencia rápida de derechos en el texto de la Carta de la OEA, pretenden convertirla en una varilla mágica para abrir abruptamente la Convención a una suerte de justiciabilidad plena de los derechos económicos, sociales y culturales” En “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Estud. Socio-Jurid., Bogotá (Colombia), 9 (Número especial): 34-53, abril de 2007

septiembre, y 10 de octubre, todas de 1994, y las emitidas por el Tribunal Constitucional del Perú el 9 de julio de 1998, 3 de agosto y 21 de diciembre, ambas de 2000, de manera que las presuntas víctimas y sus familiares recibieran las diferencias que se les dejaron de pagar en el monto de sus pensiones desde noviembre de 1992 y los respectivos intereses, así como que se les continuara pagando un monto nivelado de sus pensiones. Además, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado que derogara y cesara, de manera retroactiva, los efectos del artículo 5 del Decreto-Ley N° 25792 de 23 de octubre de 1992.

En este caso, la Corte estableció por unanimidad que el Estado violó el derecho a la propiedad privada y el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo consagrados en el artículo 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente, y declaró que el Estado incumplió las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la misma Convención. Sin embargo la Corte desestimó la demanda en lo que se refiere a la invocada afectación al artículo 26 de la Convención en ,los siguientes términos:

“146. La Comisión Interamericana y los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares alegaron el incumplimiento del artículo 26 de la Convención Americana, en cuanto el Estado, al haber reducido el monto de las pensiones de las presuntas víctimas, no cumplió el deber de dar el desarrollo progresivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, particularmente no les garantizó el desarrollo progresivo al derecho a la pensión.

147. Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.

148. Es evidente que esto último es lo que ocurre en el presente caso y por ello la Corte considera procedente desestimar la solicitud de pronunciamiento sobre el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú, en el marco de este caso”.

No obstante, respecto a este punto resulta particularmente interesante los conceptos desplegados en el Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez quien, entre otras aspectos, señala que:

“A mi juicio, el tema no se resume en la mera existencia de un deber a cargo del Estado, que deberá orientar sus tareas en el sentido que esa obligación establece, teniendo a los individuos como simples testigos a la expectativa de que el Estado cumpla el deber que le atribuye la Convención. Esta constituye una normativa sobre derechos humanos, precisamente, no apenas sobre obligaciones generales de los Estados. La existencia de una dimensión individual de los derechos sustenta la denominada “justiciabilidad” de aquellos, que ha avanzado en el plano nacional y tiene un amplio horizonte en el internacional.

Por otra parte, la Corte dejó dicho en la sentencia a la que corresponde este voto que la progresividad de los derechos de referencia --un tema ampliamente debatido-- se debe medir “en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión, en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social”. Con sustento en esa ponderación el Tribunal apreciará el cumplimiento del deber estatal y la existencia del derecho individual, y podrá resolver el litigio específico que tenga a la vista. Al considerar que el presente caso no sustentaría adecuadamente una ponderación de este carácter, habida cuenta de sus peculiaridades, el tribunal puso de manifiesto, no obstante, el vínculo entre el movimiento progresivo de los derechos mencionados, por una parte, y la proyección que éste tiene “sobre el conjunto de la población” y el ingrediente de “equidad social” que debe caracterizar a esa progresividad, por la otra.

Habida cuenta de los límites que la propia Corte dio a su pronunciamiento en función de las características del caso sub judice no considero procedente ir más lejos en este voto concurrente. El tema sugiere, como es evidente, muchas consideraciones adicionales que traerá consigo el desarrollo de la jurisprudencia interamericana sobre una de las cuestiones más actuales y trascendentes en el sistema de los derechos humanos en nuestra región.

En cambio, el voto razonado del juez De Roux Rengifo fija una posición respecto al pronunciamiento de la Corte cuando señala:

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.

Definitivamente lo que podemos concluir del pronunciamiento que antecede es que la interpretación del artículo 26 de la Convención constituye un trabajo que recién se está vislumbrando y creo que estaremos de acuerdo en el hecho de que todavía constituye una tarea pendiente lo cual se irá decantando de la jurisprudencia tanto interna de cada Estado como del sistema interamericano de justicia.

Consideramos que *el principio de progresividad y no regresividad* en materia laboral constituye un planteamiento fundamental en la defensa de los derechos laborales de cara a los nuevos escenarios en los que se desenvuelve la relación de trabajo y los retos a los que se enfrenta

el derecho del trabajo. El derecho del trabajo tiene como reto actual la consagración de una disciplina que parte de la consideración de que los derechos laborales constituyen derechos humanos y cuya tutela no se restringe al ámbito del derecho nacional sino a lo que se ha denominado el *bloque de constitucionalidad*.