

# Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Seguridad social

## Corte IDH, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C N° 375

*Por Renée Mariño Álvarez<sup>1</sup>*

---

### I. Introducción

Por primera vez en el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció en el caso que aquí se comenta la responsabilidad internacional de un Estado por la violación, entre otros, del derecho a la seguridad social, reconociendo así la justiciabilidad directa de este derecho en forma autónoma al amparo del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

### II. Hechos del caso

A fines de septiembre de 1990, el Sr. Oscar Muelle Flores, ingeniero civil y gerente general adjunto de una importante empresa minera estatal, decidió acogerse a los beneficios jubilatorios. En consecuencia, fue incorporado al régimen jubilatorio en los términos del Decreto Ley 20530,<sup>2</sup> que disponía el pago de pensiones por jubilación niveladas para los funcionarios públicos del Estado.

<sup>1</sup> Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho, UDELAR). Defensora Pública Interamericana. Defensora Pública de Familia de Montevideo. Profesora asistente de Derecho Internacional Público (UDELAR).

<sup>2</sup> El Decreto-Ley N° 20530 disponía que el monto de la pensión por jubilación debía ser igual al salario vigente percibido por el trabajador en ejercicio de la misma función al momento del pago efectivo de la misma.

La víctima recibió el pago de su jubilación de conformidad con dicho régimen durante unos pocos meses, hasta febrero de 1991, momento en el que la empresa dictó una resolución de Directorio por la cual suspendió la aplicación del Decreto Ley 20530 a todos sus trabajadores.

Ante dicha resolución, el Sr. Muelle Flores interpuso una acción de amparo, la cual fue declarada fundada por el Tribunal y confirmada en todas las instancias internas. Sin embargo, en febrero de 1993 la empresa dictó un nuevo Acuerdo de Directorio por el cual suspendió el pago de las pensiones por jubilación a los ex trabajadores, incluido él. Por ende, el Sr. Muelle Flores interpuso un nuevo recurso de amparo, que fue resuelto favorablemente por el Tribunal Constitucional en diciembre de 1999 ordenando a la empresa continuar con el pago de la pensión por jubilación renovable del Sr. Muelle.

Ante el incumplimiento de las sentencias de amparo referidas, el Sr. Muelle decidió iniciar el correspondiente proceso de ejecución, que pese a haber obtenido un pronunciamiento favorable por parte de la Corte Suprema, nunca fue cumplido.

Si bien la víctima recibió por parte de la empresa minera el pago de una suma simbólica durante algunos años, dicha empresa cesó estos pagos en ocasión de que el Sr. Muelle debió viajar al exterior a fin de recibir tratamiento por padecer hipoacusia severa. De este modo, el incumplimiento en el pago de la pensión jubilatoria se prolongó por más de veinticuatro años, no obstante las diversas acciones legales oportunamente emprendidas por el Sr. Muelle Flores (dos procesos de amparo, un procedimiento contencioso administrativo y el proceso de ejecución de sentencia).

Por otra parte, no se brindó la correspondiente cobertura por asistencia de salud que le correspondía al ex trabajador de conformidad a derecho por más de dos décadas, no obstante la especial condición de persona mayor de la víctima, quien además era portadora de una discapacidad.

Unos meses después de haber arribado el caso a la Corte IDH, el estado de salud del Sr. Muelle Flores empeoró. Para ese momento contaba con 82 años de edad, y a su discapacidad auditiva severa (hipoacusia), se le sumó un diagnóstico de Alzheimer y una caída con fractura de cadera, por lo que debió ser intervenido quirúrgicamente a efectos de realizarse una prótesis de cadera. En virtud de no tener la cobertura de salud pública que le correspondía, tuvo que acudir a la ayuda de familiares a fin de poder recibir la atención médica en forma privada.

### **III. Trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

El 8 de abril de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió la petición de la víctima.

En su informe de fondo, dictado diecinueve años después, la Comisión consideró que el presente caso forma parte de una “problemática estructural de alcance general consistente en el incumplimiento de sentencias judiciales agravado por una práctica conforme a la cual las autoridades judi-

ciales a cargo de la ejecución de dichas sentencias no implementan mecanismos coercitivos para asegurar dicho cumplimiento”.<sup>3</sup>

En síntesis, concluyó que el Estado de Perú era responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, propiedad privada y protección judicial, establecidos en los artículos 8.1, 21, 25.1 y 25.2.c de la CADH, en relación con las obligaciones establecidas por el artículo 1.1. Asimismo, declaró el incumplimiento del artículo 2 de dicho instrumento.

#### **IV. Peticiones de la víctima**

En el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, se acudió a la jurisprudencia de la Honorable Corte Interamericana,<sup>4</sup> con el objeto de determinar el verdadero alcance del derecho a la seguridad social, concibiéndolo como un derecho autónomo derivado del artículo 26 de la CADH.

Se argumentó, en forma complementaria a lo sostenido en el Informe de Fondo por la CIDH, que el presente caso era un ejemplo de lucha continua iniciada por un trabajador ante la cesación arbitraria de su pensión por jubilación, perpetuada por más de veintiséis años. En consecuencia, no bastaba con la declaración de violación de los artículos 21 y de los artículos 8 y 25 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH para comprender de forma global las privaciones sufridas, sino que era imprescindible declarar la violación del artículo 26 de la CADH, ya que el punto neurálgico de la demanda giraba en torno del derecho social a la seguridad social.

#### **V. Reflexiones acerca de la sentencia de la Corte IDH**

A. Respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial y protección judicial, la sentencia declaró, por unanimidad, la responsabilidad del Estado ante la omisión en la ejecución de las decisiones jurisdiccionales dictadas en el ámbito interno que ordenaban la reincorporación del Sr. Muelle Flores al régimen pensionario del Decreto Ley 20530.

Como fuera alegado por los representantes, el Estado no solo incumplió con las sentencias dictadas, sino que fue omiso al no brindar un recurso judicial efectivo que garantizara la ejecución de las mismas.

La Corte IDH encontró que el Estado “no adoptó ninguna medida desde la primera sentencia dictada en 1993 para el cumplimiento rápido y efectivo de lo ordenado por las autoridades judiciales, con el

<sup>3</sup> CIDH Informe de fondo N° 3/17, Caso 12.772; OEA/Ser L/V/II, Doc.4, 27 enero 2017, párrafo 70.

<sup>4</sup> Corte IDH, *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C N° 340; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre 2017. Serie C N° 344; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C N° 348, y *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C N° 349.

fin de garantizar el derecho a la pensión reconocido judicialmente<sup>5</sup> y consideró que existieron obstáculos para el cumplimiento de las sentencias internas, ante la falta de adopción de salvaguardas ya sea normativas o de otra especie para su ejecución, denotándose además la falta de un plazo razonable de ejecución, que también constituyeron obstáculos para la efectividad de las sentencias impidiendo así que la víctima pudiera gozar de su derecho al pago de una pensión adquirida, por un largo tiempo.

El Tribunal concluyó así que el Estado

no sólo incumplió las sentencias a nivel interno, sino que, durante el proceso de ejecución de estas decisiones, las autoridades judiciales no lograron el cumplimiento de ninguno de los dos amparos dictados. El Estado no adoptó las salvaguardas necesarias para establecer con claridad qué entidad se encargaría del pago de las pensiones al Sr. Muelle Flores, problemática que tampoco fue solucionada por las autoridades judiciales, ya que ni antes ni después de la privatización, lograron resolver los debates surgidos a lo largo del proceso de ejecución ni adoptaron mecanismos coercitivos para asegurar el cumplimiento de los fallos. La falta de ejecución de las sentencias hasta la actualidad, y la ineficacia del Poder Judicial para resolver los obstáculos surgidos en el proceso de cumplimiento derivados de la privatización, vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva e impidieron la materialización del derecho a la pensión del Sr. Muelle Flores.<sup>6</sup>

B. En cuanto a la razonabilidad del plazo de duración del proceso, la Corte IDH también por unanimidad y luego de analizar la falta de ejecución de las decisiones judiciales internas y el largo tiempo transcurrido desde que habían sido dictadas, concluyó que notoriamente existió una vulneración del derecho a obtener una decisión judicial en un plazo razonable.<sup>7</sup>

En su voto razonado, el juez Ferrer Mac-Gregor analizó la relevancia de la obligación de “debida diligencia excepcional” en el caso Muelle Flores y enfatizó que los derechos derivados de las sentencias dictadas a nivel interno que reconozcan derechos humanos, como por ejemplo el derecho a la seguridad social, deben analizarse teniendo como eje la especial celeridad del plazo razonable para la ejecución de las mismas, en base a lo dispuesto por el artículo 8.1 de la CADH.<sup>8</sup>

Al respecto, citó la jurisprudencia de la Corte que establece que “si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve” (Caso Valle Jaramillo y otros vs Colombia, 2008, y Caso Pacheco León y otros vs Honduras, 2017). En el mismo sentido, refirió que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha expresado que “las autoridades deben actuar con excepcional diligencia” cuando se trate de afectaciones de una persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad y asimismo cuando la edad avanzada de los afectados requiera una especial

5 Corte IDH, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C Nº 375, párr. 131.

6 *Ídem*, párr. 145.

7 *Ídem*, párrs. 165 y 166.

8 *Ídem*, voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 59.

diligencia de las autoridades para la resolución de sus procesos.<sup>9</sup> Por ende, concluyó que la edad de una persona mayor es importante en este tipo de casos, debido a que la seguridad social es un derecho de carácter alimentario y sustitutivo, que tiene “importantes impactos en la forma en la que la persona mayor desarrollará el resto de su vida [...] si tenemos en consideración que se adquiere una expectativa legítima de recibir una pensión después de los años en los que se laboró”. Fundamentó estas consideraciones en el compromiso de los Estados partes de garantizar el acceso a la justicia de las personas mayores, establecido en el artículo 31 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.<sup>10</sup>

C. En relación con el derecho a la propiedad, la Corte IDH encontró que existía una vulneración de dicho derecho, por cuanto las pensiones ingresan al patrimonio del trabajador jubilado y se encuentran protegidas por el artículo 21 de la CADH.

La Corte refirió a la jurisprudencia antecedente en esta materia –Caso Cinco Pensionistas vs Perú y Caso Acevedo Buendía y otros vs Perú– y se destacó lo dictaminado por Christian Curtis en ocasión de su pericia, por cuanto

los beneficios que se derivan de la seguridad social, incluido el derecho a la pensión de vejez, forman parte del derecho de propiedad y por tanto deben estar protegidos contra la interferencia arbitraria del Estado. El derecho a la propiedad puede cubrir aún las expectativas legítimas del titular del derecho, en particular cuando haya efectuado aportes en un sistema contributivo. Con muchísima más razón, cubre los derechos adquiridos una vez perfeccionadas las condiciones para obtener un beneficio tal como la pensión a la vejez, más aún cuando ese derecho ha sido reconocido por una sentencia judicial. Complementariamente, entre el abanico de intereses protegidos por el derecho a la propiedad, los beneficios de la seguridad social adquieren particular importancia por su ya mencionado carácter alimentario sustitutivo del salario.<sup>11</sup>

Dado que la víctima “no pudo gozar integralmente de su derecho a la propiedad privada sobre los efectos patrimoniales de su pensión, legalmente reconocida”,<sup>12</sup> la Corte IDH pronunció la violación del derecho a la propiedad privada (artículos 21.1, 21.2) en relación con los artículos 25.1, 25.2.c, 26 y 1.1 de la CADH.

D. Sin lugar a dudas, lo más relevante de la sentencia es el análisis efectuado por la Corte IDH respecto a la violación del derecho a la seguridad social, y particularmente el derecho a la pensión por jubilación de la víctima, y la construcción de los nuevos estándares del Tribunal a este respecto, no obstante los dos votos disidentes emitidos.<sup>13</sup>

---

9 *Ídem*, párr. 60.

10 *Ídem*, párr. 62.

11 Corte IDH, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*, cit., párr.214.

12 *Ídem*, párr. 217.

13 Votos disidentes del juez Eduardo Vio Grossi y del juez Humberto Antonio Sierra Porto.

En primer lugar, la Corte IDH resolvió la excepción preliminar alegada por el Perú respecto a la incompetencia del tribunal para conocer de presuntas vulneraciones del derecho a la seguridad social en base al artículo 26 de la CADH, en tanto el mismo no establece un catálogo de derechos en materia de DESC. El Tribunal refirió al Caso Lagos del Campo vs Perú, donde ya se había pronunciado respecto de su competencia para entender frente a alegadas violaciones del artículo 26 del tratado y la justiciabilidad directa de los DESC.

En segundo lugar, el Tribunal analizó el contenido del derecho a la seguridad social, acudiendo en primer término a las obligaciones que surgen de la Carta de la Organización de los Estados Americanos,<sup>14</sup> considerando que “existe una referencia con el suficiente grado de especificidad del derecho a la seguridad social para derivar su existencia y reconocimiento implícito de la Carta de la OEA”.<sup>15</sup> Luego la Corte IDH realizó un análisis del derecho a la seguridad social partiendo del artículo 26 de la Convención. El fallo establece que el derecho a la seguridad social tiene como objeto asegurar a las personas una vida, salud y un nivel económico digno durante la vejez o si se encontraran privados de la posibilidad de trabajar. Este derecho está reconocido de forma implícita en la Carta de la OEA y es un derecho protegido por el artículo 26 de la CADH.

Con el objeto de interpretar el tratado se tuvo en cuenta el artículo 29 de la CADH, que prevé el principio *pro persona*.<sup>16</sup> A estos efectos, la Corte IDH aclaró que tuvo en cuenta en especial el “*corpus iuris* internacional” en la materia además del derecho convencional, recordando que

este Tribunal ha sostenido que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana así como la Convención de Viena.<sup>17</sup>

En esta tarea de interpretación sistemática y evolutiva para determinar las obligaciones de los Estados respecto del derecho a la seguridad social, la Corte IDH también acudió a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>18</sup> la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>19</sup> al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –“Protocolo de San Salvador”–,<sup>20</sup> y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>21</sup>

14 Carta de la OEA, artículos 3.b, 45.b y h, y 46.

15 Corte IDH, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*, cit., párr. 173.

16 *Ídem*, párr. 174.

17 *Ídem*, párr. 176.

18 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XVI.

19 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 22 y 25.

20 Protocolo de San Salvador, artículo 9.

21 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículos 10 y 11.

Asimismo, el Tribunal hizo énfasis en la Observación General N° 19 del Comité de DESC, que establece el contenido normativo del derecho a la seguridad social,<sup>22</sup> refiriendo que incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.

Sobre estas bases, la Corte IDH estableció expresamente los estándares aplicables en materia de protección del derecho a la seguridad social, y en particular del derecho a la pensión, al disponer las obligaciones del Estado al respecto: a) derecho a acceder a una pensión una vez cumplida la edad y los requisitos establecidos en el derecho interno, “para lo cual deberá existir un sistema de seguridad social que funcione y garantice las prestaciones. Este sistema deberá ser administrado o supervisado y fiscalizado por el Estado”, b) garantizar prestaciones suficientes y adecuadas que aseguren condiciones de vida dignas y acceso a la cobertura de salud, sin discriminación, c) existencia de condiciones accesibles, razonables, proporcionadas y transparentes para obtención de una pensión, d) garantizar que las pensiones por jubilación se adquieran de manera oportuna y sin demoras teniendo en cuenta la importancia de este criterio en personas mayores y e) existencia de mecanismos de reclamo efectivos ante posibles violaciones del derecho a la seguridad social a fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.<sup>23</sup> De este modo, la Corte realiza un desarrollo más exhaustivo de las obligaciones estatales en esta materia, que en pronunciamientos anteriores.

En tercer lugar, el Tribunal procedió a analizar la afectación del derecho a la seguridad social en el presente caso, a través del análisis de la naturaleza de las obligaciones existentes frente al derecho a la seguridad social, concluyendo que el derecho a la pensión no había sido garantizado y los mecanismos judiciales existentes no lograron la concretización material del derecho.

El fallo dispuso que el acceso a la justicia es parte integrante del contenido del derecho a la seguridad social, y el respeto de las garantías judiciales así como el respeto de la protección judicial devienen esenciales para la protección y la efectividad de los derechos económicos y sociales.<sup>24</sup>

Si bien en el presente caso existió un reconocimiento en el ámbito interno del derecho a percibir las pensiones por jubilación por parte de la víctima, el Estado peruano fue omiso ante la falta de ejecución de las sentencias. Asimismo, se dispuso que el Estado incumplió con sus obligaciones relativas al artículo 26 de la CADH, respecto a la falta de adopción de salvaguardas en el proceso de privatización de la empresa Tintaya S. A. En este sentido, la Corte IDH consideró que dicho incumplimiento se enmarca dentro de la obligación general de respeto y garantía de la Convención, así como en la obligación de adoptar medidas de derecho interno para evitar efectos adversos de las privatizaciones en los derechos pensionarios.

El Tribunal destacó que la pensión y la seguridad social, en general, constituyen un medio de protección para gozar de una vida digna y consideró que los incumplimientos por parte del Estado, ante la falta

22 Comité de DESC, Observación General N° 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9), 4 de febrero de 2008, párrs. 9-28.

23 Corte IDH, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*, cit., párr. 192.

24 *Ídem*, párr. 194.

de adopción de salvaguardas, así como la falta de cumplimiento y ejecución de las sentencias internas, son obligaciones de carácter inmediato que no tienen que ver con el desarrollo progresivo del derecho.<sup>25</sup>

Por otra parte, no contar con una cobertura de salud también forma parte de la vulneración del derecho a la seguridad social de la víctima.<sup>26</sup>

La sentencia destaca muy especialmente la particular situación de vulnerabilidad de las personas mayores en cuanto al goce y disfrute de los derechos sociales, y el grave impacto que la falta de cumplimiento en la ejecución de sentencias judiciales internas que tutelan dicho derecho les genera. En este sentido, se establece que

en un contexto de no pago de la pensión reconocida judicialmente, los derechos a la seguridad social (art. 26), a la integridad personal (art. 5.1) y a la dignidad humana (art. 11.1 de la CA) se interrelacionan, y en ocasiones, la vulneración de uno genera directamente la afectación del otro, situación que se acentúa en el caso de las personas mayores.<sup>27</sup>

Por último, la Corte consideró que

la falta de materialización del derecho a la seguridad social por más de 27 años generó un grave perjuicio en la calidad de vida y la cobertura de salud del señor Muelle, una persona en situación de especial protección por ser una persona mayor con discapacidad.

Al ser su pensión el único ingreso de la víctima, la ausencia prolongada del pago generó indefectiblemente una precariedad económica que afectó la cobertura de sus necesidades básicas y, por ende, su integridad psicológica y moral, así como su integridad.<sup>28</sup>

## VI. Conclusiones

1. Esta sentencia constituye un precedente especialmente relevante de la Corte IDH, desde que luego de un período de largos debates, dio origen a un nuevo estándar internacional, relativo a la justicia-bilidad directa del derecho a la seguridad social, a través del reconocimiento del artículo 26 como instrumento esencial y garantía de defensa de los DESC en la región.

---

25 *Ídem*, párr. 202.

26 *Ídem*, párr. 203.

27 *Ídem*, párr. 204.

28 *Ídem*, párr. 206.

El Caso Lagos del Campo vs Perú inició una nueva etapa en el sistema interamericano, al declarar la Corte, por vez primera, una violación del artículo 26 de la Convención, logrando así la justiciabilidad directa de los DESC. El caso Muelle Flores marca un gran avance en esta nueva era, con el reconocimiento de la justiciabilidad directa del derecho a la seguridad social.

2. El fallo realiza un análisis de la evolución que han sufrido los derechos humanos, y en particular los DESC, a través de una interpretación realista y progresiva del artículo 26 en relación con el artículo 29 de la CADH, reafirmando así la exigibilidad directa de los DESC ante los órganos del sistema interamericano.

3. El presente caso demuestra una vez más la importancia del recurso al sistema interamericano a los efectos de la protección de los derechos humanos y refleja la utilidad del mismo con el fin del acceso directo a la justicia de los DESC.

4. El Tribunal interamericano, en su fallo, abandona la vieja concepción de los DESC como derechos de justiciabilidad indirecta, derribando las viejas barreras que aún hoy pretenden separar esta especial categoría de derechos de los derechos civiles y políticos, y abriendo nuevos caminos hacia el logro de la efectividad plena de estos derechos en el sistema interamericano, al tiempo que brinda nuevos estándares para los casos en que las personas afectadas integren grupos especialmente vulnerables, como las personas mayores.