
Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

*James Vértiz Medina*¹ | Universidad Nacional de La Plata

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 4/Nº 11 Otoño 2019 (21 marzo a 21 junio), 493-505

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e287>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2261-1999>

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

I. Hechos: Los hechos se relaciona con la alegada violación del derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia del incumplimiento, durante 24 años, de una sentencia judicial a favor del señor Muelle Flores en el marco de un recurso de amparo en el que se ordenó su reincorporación al régimen de pensiones del Decreto Ley Nº 20530. De acuerdo con los alegatos presentados, la responsabilidad internacional del Estado del Perú se habría configurado por el incumplimiento de las sentencias a nivel interno y por su falta de ejecución hasta la actualidad, así como por la violación del derecho a la seguridad social derivado del artículo 26 de la Convención y del derecho a la propiedad.

II. Fondo: El caso es de una gran trascendencia ya que abona a la línea jurisprudencial interamericana en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Como señala el Presidente del Tribunal Interamericano Ferrer Mac-Gregor Poisot esta sentencia constituye un importante precedente para el Sistema Interamericano, ya que por

¹ Abogado (UNLP), docente del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. E-mail: jamesvertiz@hotmail.com

primera vez, la Corte aborda de manera directa el *derecho a la seguridad social*, como derecho autónomo y justiciable mediante el artículo 26 de la Convención Americana, declarando su violación y estableciendo estándares relevantes al tratarse la víctima de *un individuo en situación de especial protección por ser una persona mayor con discapacidad*.

La Corte destacó que en los casos “Cinco Pensionistas” Vs. Perú y Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, también relacionados con temas previsionales, ya ha establecido que el incumplimiento por parte del Estado de sentencias judiciales que ordenan el pago de pensiones, así como la falta de ejecución de estas, vulnera el derecho a la protección judicial (artículos 25.1 y 25.2.c) y el derecho a la propiedad (artículo 21).

Sin embargo, el presente caso presenta algunas particularidades propias que lo diferencian de los decididos anteriormente por el Tribunal, ya que la ejecución de las sentencias judiciales dictadas en amparo se habría visto dificultada por la privatización de la empresa estatal, originalmente encargada de los pagos de la pensión del señor Muelle Flores.

Asimismo, el Tribunal también resolvió analizar si existió una violación autónoma del derecho a la seguridad social (derecho a la pensión) a partir de la interpretación del artículo 26 la Convención.

Respecto de la tutela judicial efectiva en la ejecución de sentencias y privatización de empresas, y siguiendo su línea jurisprudencial, la Corte señaló que respecto del derecho a la protección judicial, en los términos del artículo 25 de la Convención es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar

las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.

En este sentido, el artículo 25.2.c de la Convención consagra el derecho al “cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

En tal sentido, la Corte ha indicado que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten una decisión o sentencia, sino que requiere además que el Estado garantice los medios y mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. Asimismo, que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.

También que, la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho. La Corte también ha señalado que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

Asimismo, el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral. Adicionalmente, las disposiciones que rigen la independencia del orden jurisdiccional deben estar formuladas de manera idónea para asegurar la puntual ejecución de las sentencias y

garantizar el carácter vinculante y obligatorio de las decisiones de última instancia.

Por lo antedicho, la Corte estima que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución.

Por último, el Tribunal resalta además que, el artículo 25.2.c) de la Convención recoge la obligación de ejecutar “toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. Ello quiere decir que, la garantía de mecanismos eficaces de ejecución de decisiones o sentencias definitivas debe darse en relación con decisiones definitivas dictadas tanto en contra de entidades estatales como de particulares. Asimismo, es imprescindible la adopción de medidas adecuadas y eficaces de coerción, para que, de ser necesario, las autoridades que dicten las decisiones o sentencias puedan ejecutarlas y con ello lograr la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento definitivo.

En el caso concreto, el Tribunal de San José consideró que la falta de adopción de salvaguardas normativas o de otra índole para evitar una violación de los derechos del señor Muelle Flores como consecuencia de la privatización de la empresa donde trabajó, creó un obstáculo en relación con el cobro de la pensión reconocida judicialmente a la víctima y con la ejecución de las sentencias de amparo, lo que derivó en que el señor Muelle Flores, hasta la actualidad, no pueda gozar del pago de una pensión a la cual contribuyó y adquirió de pleno derecho.

Sobre la falta de efectividad del proceso de ejecución de sentencias debido a la ausencia de medidas coercitivas y medidas para revertir los efectos de la privatización, la Corte expresó que dentro del deber de garantizar los medios y mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, “deben establecerse mecanismos de seguimiento e imposición

del cumplimiento que estén disponibles y sean accesibles en la práctica [...] [como medidas coercitivas de distinta naturaleza, entre ellas,] las sanciones contra quienes dificultan el ejercicio efectivo de los derechos [...].

En el caso, el Estado no adoptó las salvaguardas necesarias para establecer con claridad qué entidad se encargaría del pago de las pensiones del señor 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 señor Muelle Flores.

Por último, la Corte también recordó su jurisprudencia de que un retraso injustificado en la ejecución de una sentencia judicial puede implicar la violación del derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

Sobre el **derecho a la seguridad social** el Tribunal se pronunció sobre: a) el derecho a la seguridad social como derecho autónomo y justiciable; b) el contenido del derecho a la seguridad, y c) la afectación del derecho a la seguridad social en el presente caso.

En esta sentencia se reitera que el artículo 26 de la Convención Americana protege aquellos derechos que derivan de las normas económicas, sociales y de educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”). Asimismo, la Corte identifica diversas normas de la Carta de la OEA de las cuales es posible derivar el derecho a la seguridad social.

Al respecto colige que, existe una referencia con el suficiente grado de especificidad del derecho a la seguridad social para

derivar su existencia y reconocimiento implícito en la Carta de la OEA. En particular, de los distintos enunciados se deduce que el derecho a la seguridad social tiene como finalidad asegurar a las personas una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez, o ante eventos que las priven de su posibilidad de trabajar, es decir en relación con eventos futuros que podrían afectar el nivel y calidad de sus vidas.

En vista de lo anterior, la Corte considera que el derecho a la seguridad social es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención.

En relación al alcance y contenido del derecho a la seguridad social, en particular del **derecho a la pensión**, la Corte dejó sentado como cuestión preliminar que para dar precisiones al respecto, se valdrá de las fuentes, principios y criterios del corpus iuris internacional como normativa especial aplicable en la determinación del contenido del derecho a la seguridad social.

Luego de abreviar en la referidas fuentes, estableció que se pueden derivar elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, como por ejemplo, que es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla. En particular y en el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social busca proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando éste llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso.

En esa línea, destacó que, si bien, el derecho a la seguridad social está reconocido ampliamente en el corpus iuris

internacional, tanto la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”), como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante “Comité DESC”) siguiendo los principales instrumentos adoptados por el primero, han desarrollado el contenido del derecho a la seguridad social con mayor claridad, lo cual le permitirá a la Corte interpretar el contenido del derecho y las obligaciones del Estado peruano de conformidad con los hechos del presente caso.

Señaló que, la OIT ha definido el derecho a la seguridad social como “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso [al sistema de pensiones], en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”. En el caso concreto de la pensión por jubilación derivada de un sistema de contribuciones o cotizaciones, es un componente de la seguridad social que busca satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien dejó de trabajar, al cumplirse la contingencia con base en la supervivencia más allá de la edad prescrita. Que, en estos casos, la pensión de vejez es una especie de salario diferido del trabajador, un derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido.

Que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido en su Observación General No. 19 sobre “el derecho a la seguridad social” que este derecho abarca el obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en diversas circunstancias, en particular por la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a la vejez.

Qué asimismo, esté Comité en su Observación General No. 19 ha establecido el contenido normativo del derecho a la seguridad social y destacó 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.

Con base en los criterios y elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, y tomando en cuenta los hechos y particularidades del presente caso, las obligaciones del Estado en relación con el derecho a la pensión son las siguientes: a) el derecho a acceder a una pensión luego de adquirida la edad legal para ello y los requisitos establecidos en la normativa nacional, 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 (en caso de que sea administrado por privados); b) garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración, que permitan al jubilado gozar de condiciones de vida adecuadas y de accesos suficiente a la atención de salud, sin discriminación; c) debe haber accesibilidad para obtener una pensión, es decir que se deberán brindar condiciones razonables, proporcionadas y transparentes para acceder a ella. Asimismo, los costos de las cotizaciones deben ser asequibles y los beneficiarios deben recibir información sobre el derecho de manera clara y transparente, especialmente si se tomara alguna medida que pueda afectar el derecho, como por ejemplo la privatización de una empresa; d) las prestaciones por pensión de jubilación deben ser garantizadas de manera oportuna y sin demoras, tomando en consideración la importancia de este criterio en personas mayores, y e) se deberá disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social, con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, lo cual abarca también la concretización material del derecho a través de la ejecución efectiva de decisiones favorables dictadas a nivel interno.

Como colofón de lo anteriormente expresado, sentenció 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. La vulneración generada por la falta de pago de la pensión se extendió más allá del plazo razonable debido, y al ser este 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 también su integridad psicológica y moral, así como su dignidad.

III. Reparaciones: La Corte estableció que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior.

Entre otras medidas reparatorias, el Tribunal, teniendo en cuenta la condición actual de vulnerabilidad de la víctima, y conforme a la información que el Estado brindó a este Tribunal sobre el restablecimiento de la atención en salud a través del seguro social EsSalud, ordenó el Estado peruano que deberá mantener ininterrumpidamente dicha cobertura, de conformidad con lo establecido en la legislación interna pertinente. La Corte consideró pertinente destacar que dicha afiliación no podrá verse limitada respecto a condiciones de preexistencia alguna del señor Muelle Flores. Asimismo, que el Estado deberá pagar los aportes a la seguridad social del señor Muelle Flores y podrá deducir el monto legal que corresponda del pago provisional ordenado.

Caso Colindres Schoonenberg vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373.

I. Hechos: Los hechos de este caso se relacionan con las dos destituciones del señor Eduardo Benjamín Colindres Schonenberg de su cargo de magistrado del Tribunal Supremo Electoral por parte de la Asamblea Legislativa, en violación de múltiples garantías del debido proceso y el principio de legalidad, así

como del derecho de acceder a la función pública en condiciones de igualdad.

II. Fondo: El Tribunal de San José examinó en el caso la presunta violación de los derechos a las garantías judiciales, protección judicial, derechos políticos y el principio de legalidad.

En primer término, la Corte recordó que las garantías del debido proceso contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad no judicial adopte decisiones que afecten la determinación de los derechos de las personas, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria.

Que el cese del señor Colindres Schonenberg implicó una determinación de sus derechos ya que trajo como consecuencia la separación inmediata de su cargo de magistrado, de modo que el procedimiento llevado a cabo por la Asamblea Legislativa debió ser acorde a las garantías del debido proceso; y que asimismo, al cumplir el Tribunal Supremo Electoral, funciones jurisdiccionales en materia electoral, por lo tanto, a sus magistrados se les deben ofrecer las mismas garantías que a jueces en general.

La Corte subrayó que, de acuerdo a su jurisprudencia, en procedimientos llevados a jueces, el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial.

Que los jueces cuentan con “garantías específicas” esenciales para el ejercicio de la función judicial, que son: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.

Específicamente respecto a la garantía de estabilidad e inamovilidad de jueces y juezas, la Corte tiene establecido que implica que: (i) la separación del cargo obedezca exclusivamente

a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato; (ii) los jueces y juezas solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) todo proceso seguido en contra de jueces o juezas deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley.

Respecto de la segunda destitución realizada por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Interamericano señaló que al no estar establecida la competencia de la misma en la ley, la destitución del señor Colindres Schonenberg violó su derecho a ser juzgado por un tribunal competente, contenido en el artículo 8.1 de la Convención.

Además que la destitución de la víctima se hizo en ausencia de un procedimiento previamente establecido. Al respecto, enfatizó que las personas tienen derecho a ser juzgadas con arreglo a procedimientos previos y legalmente establecidos, razón por la cual el Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios.

La inexistencia de un procedimiento previamente establecido impidió que el señor Colindres Schonenberg conociera cuál era el procedimiento al que iba a ser sometido y en qué momentos podría defenderse. Esto constituye una violación adicional a las garantías judiciales establecidas en el artículo 8.1 de la Convención.

El Tribunal estimó en el caso que no resulta necesario pronunciarse sobre las alegadas violaciones al principio de legalidad, el derecho a ser oído, el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial, el derecho a la defensa, incluyendo la comunicación previa y detalla de la acusación y la concesión del tiempo y medios adecuados para preparar la defensa, el

deber de motivación y el derecho a la presunción de inocencia, todo ello atento a haberse determinado que el procedimiento y órgano a través del cual se llevó a cabo el proceso de la destitución de la presunta víctima no se encontraba establecido legalmente.

Respecto del derecho a permanecer en el cargo en condiciones generales de igualdad, previsto en el art. 23.1.c de la Convención, señaló que el acceso en condiciones de igualdad constituye una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede.

Que en casos de ceses arbitrarios de jueces, esta Corte ha considerado que este derecho se relaciona con la garantía de estabilidad o inamovilidad del juez. El respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos, y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho. A este respecto, la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política.

En tal sentido, la Corte Interamericana concluyó que, como consecuencia del procedimiento al que fue sometido, la presunta víctima fue destituida de su cargo de magistrado del Tribunal Supremo Electoral, y que esa destitución constituyó un cese arbitrario debido a que fue realizado por un órgano incompetente y mediante un procedimiento que no estaba establecido legalmente. Por tanto, este cese arbitrario afectó indebidamente el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad del señor Colindres Schonenberg, en violación del artículo 23.1.c de la Convención Americana.

III. Reparaciones: El Tribunal, indicó que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los

principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado.

Como medida de no repetición, subrayó sobre la necesidad de que la interpretación que realicen los órganos competentes relativa a la posibilidad de destituir a magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones en supuestos diferentes a cuando estos cometan un delito, sea coherente con los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal, los cuales han sido reiterados en el presente caso.