

LA PROTECCIÓN CONVENCIONAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES¹

HAIDEER MIRANDA BONILLA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La tutela de las personas mayores en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* III. *La protección de las*

¹ Las opiniones y comentarios contenidos en este artículo no representan necesariamente el criterio oficial de las instituciones en las que el autor labora.

El presente estudio fue realizado como resultado de la investigación realizada dentro del proyecto de investigación “*La protección constitucional de los adultos mayores en Costa Rica y en América Latina*”, número B8A14, inscrito ante el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR).

* Doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa Italia aprobando su tesis Doctoral con mención de *sobresaliente cum laude*. Especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa. Máster en Estudios Avanzados de Derecho Europeo y Transnacional y Especialista en Estudios Internacionales por la Facultad de Derecho de la Universidad de Trento, Italia. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Coordinador de la Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Facultad de Derechos (UCR) <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-comunitario-derechos-humanos-ucr/> Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Contacto: haideer.miranda@ucr.ac.cr

personas mayores en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. IV. Primeros casos jurisprudenciales de protección indirecta. V. La protección autónoma y directa de los derechos de las personas mayores. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos de los adultos mayores no solo encuentran un reconocimiento en el derecho constitucional. En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos la temática en estudio encuentra reconocimiento en los artículos 16 de la Declaración Americana de Derechos Humanos (1948), 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), así como en los numerales 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y 2.2, 3, 9, 11.1. del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), aunque esa protección es muy general, sin que expresamente se haga referencia a las personas mayores.

En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas se ha emitido una serie de instrumentos normativos específicos en la materia, en particular, la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (1982), la Declaración de Hong Kong sobre el Maltrato de los Ancianos (1990), los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, aprobados por la Asamblea General (1991), la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992), el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, órgano intergubernamental de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)² y la Carta de San José sobre

² La Conferencia Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores fue creada por resolución 590 (XXIX) de 2002 emitida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y es el principal órgano regional sobre los

los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe.³

El Consejo de Derechos Humanos designó en el 2014 la primera experta independiente para los derechos humanos de las personas mayores. Los Relatores Especiales son parte de lo que se conoce como los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el mayor cuerpo de expertos independientes en el sistema de Derechos Humanos (ONU), es el nombre general de los mecanismos independientes de investigación y monitoreo que abordan ya sea situaciones específicas de países o temas puntuales en todo el mundo. Los expertos independientes ejercen el cargo a título honorario y no forman parte del personal de la Organización de las Naciones Unidas, ni perciben un sueldo por el desempeño de su mandato. Expresan sus opiniones a título independiente y no representan a sus respectivos Gobiernos ni a ninguna organización, sin embargo, su labor es fundamental en la labor de protección de los derechos humanos.⁴

El Sistema Europeo de Derechos Humanos no cuenta con un instrumento jurídico que proteja de manera específica o diferenciada a las personas mayores. No obstante, lo anterior, la Carta Social Europea establece en su artículo 23: “*Toda persona de edad avanzada tiene derecho a protección social*”. Asimismo, existe la Recomendación sobre la Promoción de los Derechos Humanos de las Personas Mayores del Consejo de Europa, aprobada en 2014. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre casos que han involucrado a

asuntos del envejecimiento poblacional y los derechos de las personas mayores en la región, que se reúne cada cinco años, se evalúan los avances, identifican los desafíos, formulan recomendaciones y establecen prioridades en materia de envejecimiento.

³ Adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe que se llevó a cabo del 8 al 11 de mayo de 2012 en San José, Costa Rica.

⁴ ACNUDH, *Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*. Véase: <https://tinyurl.com/y9p3apqm>, consulta 22/08/2020.

personas mayores sobre temáticas relativas a la desaparición de un hogar de ancianos de una residente porque sufría Alzheimer, así como sobre la necesidad de que los procesos sean rápidos por la edad de los accionantes, sobre el cierre de hogares de cuidados para personas mayores, y sobre la protección de la propiedad de personas mayores.⁵

Por su parte, en el Sistema Africano de Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en su artículo 18.4 determina: “*Los ancianos y los minusválidos también tendrán derecho a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales*”. Asimismo, se adoptó el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de las Personas Mayores en África, lo cual se llevó a cabo el 31 de enero de 2016.

El presente estudio analizara la protección que han recibido las personas adultas mayores en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, y en particular, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – en adelante Corte IDH– a la luz de lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos que conforman el parámetro de convencionalidad con la finalidad de resaltar que estándares interpretativos han sido desarrollados y vinculan a los Estados partes, de conformidad con el control difuso de convencionalidad.⁶

⁵ Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. *Caso Muelle Flores vs. Perú*. Sentencia de 6 de marzo de 2019, párrafo 50.

⁶ MIRANDA BONILLA, Haideer, “El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Sant’Anna Legal Studies Stals Research*, número 4/2016. Véase: <http://www.stals.sssup.it/files/haideer.pdf>, consulta 06/09/2020.

II. LA TUTELA DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existen una serie de instrumentos normativos que tutelan los derechos humanos de las personas mayores. En particular, el Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales comúnmente denominado como “Protocolo de San Salvador” establece en su artículo 17: *“Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados parte se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular: a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”*.

Posteriormente, se adoptó de forma pionera la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, vigente desde el 11 de enero de 2017. Este instrumento que contempla un amplio y especializado catálogo de derechos humanos “*bill of rights*” coloca a la Organización de Estados Americanos (OEA) a la vanguardia del derecho internacional de los derechos humanos de las personas mayores y constituye un referente tanto para el trabajo que se desarrolla en las Naciones Unidas, como en otras regiones del mundo.⁷ Además, tiene un carácter novedoso pues en este catálogo de derechos se hace referencia a conceptos gerontológicos, y en su proceso de redacción participaron tanto

⁷ ACEVEDO, Wendy, “El Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de los Estados Americanos”, en HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ, Rosa Icela (Eds.), *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores*, Naciones Unidas, Ciudad de México, 2014, pp. 48 – 49.

juristas como científicos de la gerontología y el envejecimiento,⁸ así como integrantes de la sociedad civil.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –en adelante Comisión IDH– en su 171º Período de Sesiones, celebrado en febrero de 2019, decidió crear la Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas Mayores a fin de ampliar y profundizar la institucionalidad existente para el seguimiento de la protección de los derechos de las personas mayores. Anteriormente, en marzo de 2017, se había creado la Unidad sobre los Derechos de las Personas, y en el marco del Plan Estratégico 2017-2021; luego de un diagnóstico que destacó que la protección de los derechos de las personas mayores continúa siendo un desafío prioritario en la región y a su vez, demanda un seguimiento cercano por parte de la Comisión IDH, considerando además la adopción en 2015 de la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores.⁹

Lo anterior evidencia que las personas mayores han recibido un reconocimiento en el derecho internacional de los derechos humanos, sin embargo, en mi criterio los mayores avances se han presentado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en donde se han emitido documentos normativos vinculantes que consagran derechos concretos para las personas mayores, el establecimiento de una relatoría temática en la Comisión IDH y jurisprudencia en casos contenciosos por el juez interamericano que vinculan a los Estados.

⁸ TENDERO BOLLAIN, Aida Díaz, “La nueva Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, en SOROETA LICERAS, Juan (Dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia – San Sebastián*, vol. XVI, editorial Aranzadi, Madrid, 2016, p. 37.

⁹ OEA y CIDH. *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Mayores*. Véase: <https://tinyurl.com/y7qvft48>, consulta 23/08/2020.

III. LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En el presente *apéndice* se pretende desarrollar la evolución de la tutela de los derechos humanos de las personas mayores en la jurisprudencia de la Corte IDH, la cual se ha llevado a cabo en dos fases, en un primer momento histórico de modo indirecto y más recientemente de forma activa, directa y específica. En esta segunda fase es de gran importancia la sentencia Lagos del Campo vs. Perú en donde la Corte IDH por primera vez en su jurisprudencia aplicó de manera directa lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana reconociendo con ello la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESCA).¹⁰ Asimismo, la Corte reafirmó la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos.

En este sentido, la jurisdicción interamericana resaltó que el Preámbulo de la Convención Americana establece claramente y de manera expresa la interdependencia y protección de tales derechos económicos y sociales en ese instrumento. La relevancia de esa resolución radica en que el Tribunal Interamericano, por primera ocasión en sus cuarenta años de existencia, declara la violación directa del artículo 26 de la Convención Americana.¹¹ El caso hacía referencia al despido irregular de un representante de trabajadores con motivo de ciertas manifestaciones publicadas en una revista gremial. En la motivación de la sentencia se indicó: “(...) *la Corte ha establecido previamente su competencia para conocer y resolver controversias relativas al artículo 26 de la Convención Americana, como parte integrante de los derechos enumerados en la misma, respecto de los cuales el artículo 1.1 confiere obligaciones*

¹⁰ Cfr. CORTE IDH. *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Sentencia de 31 de agosto de 2017.

¹¹ CORTE IDH. *Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer MacGregor Poisot. Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Sentencia de 31 de agosto de 2017, párrafo 47.

*generales de respeto y garantía a los Estados. Asimismo, la Corte ha dispuesto importantes desarrollos jurisprudenciales en la materia, a la luz de diversos artículos convencionales. En atención a estos precedentes, con esta sentencia se desarrolla y concreta una condena específica por la violación del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispuesto en el Capítulo III, titulado Derechos Económicos, Sociales y Culturales de este tratado”.*¹²

En particular, la jurisdicción interamericana determinó la responsabilidad internacional del Estado, pues con motivo del despido arbitrario del señor Lagos del Campo, se le privó de su empleo y demás beneficios derivados de la seguridad social, y, por ende, no se tuteló el derecho a la estabilidad laboral derivado del artículo 26 de la Convención Americana. Además, se tuvo por acreditada la violación a la libertad de asociación y acceso a la justicia.

IV. PRIMEROS CASOS JURISPRUDENCIALES DE PROTECCIÓN INDIRECTA

Los antecedentes históricos de protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores en la jurisprudencia interamericana se remontan a los casos Cinco Pensionistas,¹³ Tribunal Constitucional¹⁴ y Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”)¹⁵ todos contra Perú, donde algunas de las víctimas eran personas adultas mayores, y a su favor se tutelaron una serie de derechos reconocidos en el parámetro de convencionalidad. En efecto, en tales resoluciones se verificó la

¹² CORTE IDH. *Caso Lagos del Campo vs. Perú*, *op. cit.*, párrafos 142 y 154.

¹³ *Cfr.* CORTE IDH. *Caso Cinco Pensionistas vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003.

¹⁴ *Cfr.* CORTE IDH. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001.

¹⁵ *Cfr.* CORTE IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú*. Sentencia de 1 de julio de 2009.

existencia de un incumplimiento de sentencias emitidas en el derecho interno a favor de personas cuyos derechos pensionarios habían sido reconocidos en virtud de una decisión judicial que no habría sido ejecutada en los términos del artículo 25.2.c de la Convención Americana. Asimismo, se pueden citar los *casos Yakye Axa vs. Paraguay*¹⁶ y *García Lucero y otras vs. Chile*¹⁷ como jurisprudencia relevante en esta fase.¹⁸

Posteriormente, en las recientes sentencias *Poblete Vilchez vs. Chile*, *Muelle Flores vs. Perú* y *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, la jurisdicción interamericana vino a reconocer una protección especial y autónoma de una serie de derechos humanos a favor de personas mayores. Lo anterior evidencia la actualidad e importancia que tiene esta temática en el ámbito del derecho convencional latinoamericano.

V. LA PROTECCIÓN AUTÓNOMA Y DIRECTA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

En la jurisprudencia de la Corte IDH encontramos recientemente algunas sentencias donde de forma autónoma y directa los jueces interamericanos han reconocido una especial protección a los derechos humanos de las personas mayores.

1. El caso Poblete Vilchez vs. Chile (2018) y el derecho a la salud

La Corte IDH en la reciente sentencia *Poblete Vilches* se pronunció por primera vez y de manera específica sobre la especial

¹⁶ Cfr. CORTE IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005.

¹⁷ Cfr. CORTE IDH. *Caso García Lucero y otras vs. Chile*. Sentencia de 28 de agosto de 2013.

¹⁸ TENDERO BOLLAIN, Aida Díaz, *Derechos humanos de las personas mayores*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2019, pp. 78–86.

protección que tienen las personas adultas mayores y en particular modo, sobre su derecho a la salud.¹⁹ En relación a la salud indicó que: “(...) *es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, entendida la salud, no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral. El Tribunal ha precisado que la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población*”.²⁰

En la resolución en cuestión se resaltó la importancia de visibilizar a las personas mayores como sujetos de derechos con especial protección, y por ende de garantizar un cuidado integral, respetando su autonomía e independencia. Al respecto, los jueces interamericanos indicaron: “*las decisiones de altas cortes de algunos Estados de la región han desarrollado la tutela de los derechos de las personas mayores en materia interna, destacando la necesidad de brindar una protección especial para el adulto mayor*”. En particular, se hizo referencia como nota al pie de página²¹ a las sentencias números 2015-17512, 2015-2392 y 2015-18610 emitidas por la Sala Constitucional en donde se hizo referencia a la especial protección que tienen las personas ancianas a fin de que las autoridades estatales garanticen de forma efectiva su derecho a la salud, para lo cual deben suministrar medicamentos, tratamientos médicos o realizar cirugías o procedimientos médicos en aquellos supuestos en que lo ordene su médico tratante. Asimismo sobre esa especial protección hizo referencia a las sentencias T-149/02, T-348/09, T-56/15, T-025/16, T-010/17 y T-

¹⁹ Cfr. CORTE IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Sentencia de 8 de marzo de 2018.

²⁰ CORTE IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, op. cit., párrafo 118.

²¹ *Ibidem*, párrafo 129.

716/2017, así como a la resolución de 16 de mayo de 2006 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina y a la sentencia en el amparo directo en revisión 1399/2013 y en la Tesis CXXXIV/2016 del 1 de abril del 2016 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.²²

En relación al derecho a la salud de las personas mayores, la Corte afirmó: *“la población está envejeciendo de manera constante y considerable. El cambio vertiginoso del escenario demográfico en los países de la región presenta retos y desafíos, por lo cual este impacto en los derechos humanos hace necesario que los Estados se involucren para dar respuesta de manera integral, a fin de que las personas mayores sean reconocidas como sujetos de derechos especiales desde la prevención y promoción de salud. Para ello, resulta necesario también el involucramiento por parte de la sociedad a fin de brindar a las personas adultas mayores de calidad de vida”*.²³

En este sentido, se consideró que, respecto de las personas adultas mayores como grupo en situación de vulnerabilidad, existe una obligación reforzada de respeto y garantía de su derecho a la salud. Lo anterior se traduce en la obligación de brindarles las prestaciones de salud que sean necesarias de manera eficiente y continúa. Al respecto, la Corte IDH resaltó: *“la importancia de visibilizar a las personas mayores como sujetos de derechos con especial protección y por ende de cuidado integral, con el respeto de su autonomía e independencia. El Tribunal ha sostenido que, al menos, estos “deben tener protegida su salud en caso de enfermedades crónicas y en fase terminal”*. Por lo tanto, esta Corte considera que, respecto de las personas adultas mayores, como grupo en situación de vulnerabilidad, existe una obligación reforzada de respeto y garantía de su derecho a la salud. Lo

²² Sobre la utilización del derecho comparado por parte del juez interamericano se puede consultar: MIRANDA BONILLA, Haideer, “La utilización de derecho comparado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en curso de publicación, *Revista Judicial*, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, no. 129.

²³ CORTE IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, op. cit., párrafo 130.

*anterior se traduce en la obligación de brindarles las prestaciones de salud que sean necesarias de manera eficiente y continua. En consecuencia, el incumplimiento de dicha obligación surge cuando se les niega el acceso a la salud o no se garantiza su protección, pudiendo también ocasionar una vulneración de otros derechos”.*²⁴

En la presente sentencia los jueces interamericanos determinaron que la edad, es una categoría protegida por la Convención Americana. En este sentido, la prohibición por discriminación relacionada con la edad cuando se trata de las personas mayores se encuentra tutelada y por ende conlleva, entre otras cosas, la aplicación de políticas inclusivas para la totalidad de la población y un fácil acceso a los servicios públicos. En síntesis, la jurisdicción interamericana precisó: “i) *el derecho a la salud es un derecho autónomo protegido por el artículo 26 de la Convención Americana; ii) este derecho en situaciones de urgencia exige a los Estados velar por una adecuada regulación de los servicios de salud, brindando los servicios necesarios de conformidad con los elementos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, en condiciones de igualdad y sin discriminación, pero también brindando medidas positivas respecto de grupos en situación de vulnerabilidad; iii) las personas mayores gozan de un nivel reforzado de protección respecto de servicios de salud de prevención y urgencia; iv) a fin de que se impute la responsabilidad del Estado por muertes médicas es necesario que se acredite la negación de un servicio esencial o tratamiento pese a la previsibilidad del riesgo que enfrenta el paciente, o bien una negligencia médica grave, y que se corrobore un nexo causal entre la acción y el daño. Cuando se trata de una omisión se debe verificar la probabilidad de que la conducta omitida hubiese interrumpido el proceso causal que desembocó en el resultado dañoso; v) la falta de atención médica adecuada puede conllevar la vulneración de la integridad personal; y vi) el consentimiento informado es una obligación a cargo de las instituciones de salud, las personas mayores ostentan la titularidad de éste derecho, sin embargo, se puede transferir bajo ciertas circunstancias a sus*

²⁴ CORTE IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, op. cit., párrafo 132.

*familiares o representantes. Asimismo, persiste el deber de informar a los pacientes o, en su caso cuando proceda, a sus representantes sobre los procedimientos y condición del paciente”*²⁵

Con fundamento en lo anterior, la Corte IDH determinó que el Estado no garantizó al tutelado quien era una persona mayor en condición de vulnerabilidad su derecho a la salud, mediante servicios sanitarios necesarios y urgentes en relación con su situación especial de vulnerabilidad, motivo por el cual el Estado vulneró el derecho a la salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

2. Caso Muelle Flores vs. Perú (2019)

La sentencia Muelle Flores,²⁶ constituye un importante precedente para el Sistema Interamericano de Protección, pues por primera vez, la Corte IDH aborda de manera directa el derecho a la seguridad social, como derecho autónomo y justiciable de conformidad con lo dispuesto en 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.²⁷ En particular, el señor Muelle Flores tenía una edad avanzada y sufría diversos padecimientos físicos debido al deterioro en su salud, entre ellos la enfermedad de Alzheimer, motivo por el cual tuvo que recurrir al apoyo económico de sus familiares para poder sobrevivir y afrontar los pagos de su tratamiento de salud.

La jurisdicción interamericana determinó la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de una serie de sentencias dictadas a favor de la víctima, el señor Muelle Flores, por

²⁵ CORTE IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, *op. cit.*, párrafo 174.

²⁶ *Cfr.* CORTE IDH. *Caso Muelle Flores vs. Perú*. Sentencia de 6 de marzo de 2019.

²⁷ Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. *Caso Muelle Flores vs. Perú*, *op. cit.*, párrafo 3.

la creación de obstáculos derivados de la privatización de la empresa de la cual se jubiló, por no revertir los efectos negativos de dicha privatización y por la ausencia de medidas para remediar dicha situación por un periodo prolongado de tiempo. En particular se acreditó una violación al derecho a la tutela judicial efectiva y protección judicial, así como un actuar poco diligente de las autoridades judiciales quienes no actuaron con el deber de celeridad que exigía la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba el recurrente, quien tuvo que esperar más de 24 años – plazo a todas luces irrazonable- para que se ejecutara una sentencia judicial emitida en el marco de un recurso de amparo el que se ordenó su reincorporación al régimen pensionario que establecía el Decreto Ley N° 20530.

La Corte IDH se pronunció por primera ocasión respecto del derecho a la seguridad social, en particular sobre el derecho a la pensión, de manera autónoma, como parte integrante de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESCA). En la sentencia se indicó: *“la Corte considera 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 Americana”*.²⁸

En cuanto al contenido del derecho a la seguridad social y en particular con el derecho a la pensión precisó: *“(…) 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*

²⁸ CORTE IDH. *Caso Muelle Flores vs. Perú*, op. cit., párrafo 173.

*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 suficientes 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”.*²⁹

En este sentido, el simple reconocimiento de las pensiones no implica que el derecho se haya visto satisfecho o materializado, pues es necesario cumplir con los criterios anteriormente expuestos, lo cual en el presente caso no fueron respetados. Al respecto, se determinó: “(...) los Estados también tienen la obligación de adoptar medidas para evitar que las privatizaciones generen efectos en detrimento de los derechos de sus pensionistas. Ello, debido al carácter alimenticio y a la especial importancia que tiene la pensión de vejez en la vida de una persona jubilada, ya que podría constituir el único monto sustitutivo de salario que reciba en su vejez para suplir sus necesidades básicas de subsistencia. La pensión, y en general la seguridad social, constituyen un medio de protección para gozar de una vida digna. Las pensiones de vejez son de por sí, otorgadas a personas mayores, quienes, en algunos supuestos,

²⁹ CORTE IDH. *Caso Muelle Flores vs. Perú*, op. cit., párrafo 195.

como en el del señor Muelle Flores, se encuentran en una situación de vulnerabilidad”.³⁰

En la motivación de la sentencia se indicó: “*En efecto, la ausencia de recursos económicos ocasionada por la falta de pago de las mesadas pensionales genera en una persona mayor directamente un menoscabo en su dignidad, pues en esta etapa de su vida la pensión constituye la principal fuente de recursos económicos para solventar sus necesidades primarias y elementales del ser humano. Del mismo modo la afectación del derecho a la seguridad social por el no pago de las mesadas pensionales implica angustia, inseguridad e incertidumbre en cuanto al futuro de una persona mayor por la posible falta de recursos económicos para su subsistencia, ya que la privación de un ingreso lleva intrínsecamente la afectación en el avance y desarrollo de su calidad de vida y de su integridad personal. 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*”.³¹ La Corte IDH consideró que en un contexto de no pago de la pensión reconocida judicialmente, los derechos a la seguridad social, a la integridad personal y la dignidad humana 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, tal y como aconteció en el presente caso.³²

Por otra parte, en el presente caso se acreditó una infracción al derecho de propiedad reconocido en el artículo 21 de la Convención

³⁰ CORTE IDH. *Caso Muelle Flores vs. Perú*, op. cit., párrafo 197.

³¹ *Ibidem*, párrafos 205-207.

³² *Ibidem*, párrafo 203.

Americana. Al respecto se indicó: “*el derecho a la pensión nivelada que adquirió la víctima y que se encontraba en vigencia en el Perú hasta el año 2004, así como el derecho a su pensión conforme a las reformas constitucionales acontecidas en dicha fecha, generó un efecto en el patrimonio del señor Muelle Flores. En efecto, el derecho a recibir una pensión fue adquirido luego de que el señor Muelle dejara de prestar servicios a la institución para la cual laboró, al haber cumplido con los requisitos para ello y con el pago de las contribuciones correspondientes, de conformidad con la normativa interna peruana. En este sentido, tal patrimonio se vio afectado directamente por la decisión del Estado de suspender los pagos, así como por el incumplimiento y la falta de ejecución de las sentencias judiciales. Por ello, la víctima no pudo gozar integralmente de su derecho a la propiedad privada sobre los efectos patrimoniales de su pensión, legalmente reconocida, entendiendo aquéllos como los montos dejados de percibir. De igual manera, debido a que el Estado aún no ha hecho efectivas las sentencias a nivel interno que ordenaron el pago de las pensiones del señor Muelle Flores, la afectación de su patrimonio continúa. Lo anterior es una consecuencia directa de la falta de cumplimiento de lo ordenado en las sentencias de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional*”.³³

En el presente caso, la jurisdicción interamericana determinó que el señor Muelle Flores sufrió una vulneración de sus derechos a la seguridad social, a la integridad personal, a la dignidad, a la propiedad, a las garantías judiciales y a la protección judicial por la falta de ejecución de las sentencias que le otorgaron el derecho a la pensión, ya que esta fue suspendida desde febrero de 1991 y no le había sido restituida.

Dentro de las medidas de reparación, además de la indemnización de los daños materiales e inmateriales, la jurisdicción interamericana ordenó la restitución de la pensión de la víctima en cumplimiento de las sentencias definitivas dictadas a nivel interno. En tal sentido indicó: “*Si bien el Estado reestableció de forma provisional el pago de una pensión de S/800 en favor de la víctima,*

³³ CORTE IDH. *Caso Muelle Flores vs. Perú*, op. cit., párrafo 217.

*la Corte ordena, por equidad, que luego de notificado el presente fallo, y hasta que no se garantice el cumplimiento de las ejecutorias firmes a nivel interno, y se calcule el monto de pensión que le corresponde al señor Muelle Flores, tomando en consideración los criterios sobre nivel suficiente establecidos por esta Corte (supra párr. 187), así como los montos alegados por las representantes, el Estado deberá otorgar una pensión provisional, no inferior a dos salarios mínimos en el Perú para solventar las condiciones básicas de vida digna de la víctima. Asimismo, la Corte por equidad dispone que, si bien el Estado deberá calcular el monto de pensión que le corresponde al señor Muelle Flores, dicho monto no podrá ser inferior a dos salarios mínimos en el Perú”.*³⁴

Por otra parte, constató que el cese de la pensión conllevó a la suspensión del régimen previsional, pues el recurrente se vio imposibilitado de aportar al seguro social de salud correspondiente, lo que le permitía acceder al sistema de salud público en las mismas condiciones que las personas beneficiarias del régimen del Decreto Ley No. 20530. En este sentido, se ordenó tomando en cuenta la condición actual de vulnerabilidad de la víctima que el Estado deberá mantener ininterrumpidamente la cobertura de seguro social, de conformidad con lo establecido en la legislación interna pertinente.³⁵

3. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Anejub-Sunat) vs. Perú (2019)

En la sentencia Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado de Perú por las violaciones a diversos derechos cometidas en perjuicio de 598 miembros de la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

³⁴ CORTE IDH. *Caso Muelle Flores vs. Perú*, op. cit., párrafo 233.

³⁵ CORTE IDH. *Caso Muelle Flores vs. Perú*, op. cit., párrafo 236.

(ANCEJUB-SUNAT).³⁶ En particular, se acreditó que la dilación injustificada en el cumplimiento de la sentencia de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República de 25 de octubre de 1993 constituyó una violación al derecho a un recurso judicial efectivo y a la garantía del plazo razonable. Adicionalmente, el Tribunal determinó que el Estado incumplió con su deber de garantizar el derecho a la seguridad social al incumplir el pago de los reintegros ordenados por dicha sentencia, así como por no haber dado información adecuada para las víctimas respecto a los alcances de su derecho a la pensión, y por la afectación que esto tuvo en el ejercicio de otros derechos. Finalmente, la Corte concluyó que la afectación al derecho a las garantías judiciales, la protección judicial y la seguridad social tuvieron un impacto en los derechos a la vida digna y la propiedad de las víctimas.

En relación al derecho convencional a la seguridad social, el Tribunal reiteró: *“que, del artículo 45 de la Carta de la OEA, interpretado a la luz de la Declaración Americana y de los demás instrumentos mencionados, 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 el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social busca proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando este 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*

³⁶ Cfr. CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019.

deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso".³⁷

Por otra parte, indicó: *"los Estados tienen la obligación de facilitar el ejercicio del derecho a la seguridad social, adoptando medidas positivas para ayudar a los individuos a ejercer dicho derecho. No solo deben facilitar dicho ejercicio, sino también garantizar que "(...) antes de que el Estado o una tercera parte lleven a cabo cualquier medida que interfiera en el derecho de una persona a la seguridad social, las autoridades competentes deberán garantizar que esas medidas se apliquen de conformidad con la ley y con el Pacto, lo cual supondrá: a) la posibilidad de consultar efectivamente a los afectados; b) la publicidad oportuna y completa de información sobre las medidas propuestas; c) el aviso previo con tiempo razonable de las medidas propuestas; d) recursos y reparaciones legales para los afectados; y e) asistencia letrada para interponer recursos judiciales. (...). Tal y como lo ha reiterado en su jurisprudencia reciente, la Corte considera que la naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección de la seguridad social, incluyen aspectos que tienen una exigibilidad inmediata, así como aspectos que tienen un carácter progresivo. Al respecto, la Corte recuerda que, en relación con los primeros (obligaciones de exigibilidad inmediata), los Estados deberán adoptar medidas eficaces a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para el derecho a la seguridad social, garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, entre otros. Respecto a los segundos (obligaciones de carácter progresivo), la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de*

³⁷ CORTE IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú, op. cit., párrafo 166.

*medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.*³⁸

En relación a las obligaciones que tienen los Estados con el derecho a la pensión reiteró, en particular que estas conllevan: 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 sujetos privados); b) garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración, que permitan al jubilado gozar de condiciones de vida adecuadas y de acceso 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; 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.³⁹

En el caso en concreto se acreditó que transcurrieron 18 años a partir de la sentencia emitida el 9 de agosto de 2011 por el Tribunal Constitucional para que el Estado fijara de modo definitivo, con carácter de la cosa irrevocablemente juzgada, el régimen laboral con

³⁸ CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, op. cit., párrafos 172 y 173.

³⁹ CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, op. cit., párrafo 175.

cuyas remuneraciones se nivelarían las pensiones. Además, las víctimas tenían el derecho a ser informadas, de forma oportuna, clara, transparente y completa de los efectos que tendría para sus pensiones acogerse al Programa de Renuncias Voluntarias, lo cual en el presente caso no aconteció.

Por otra parte, la jurisdicción interamericana resaltó que otro de los elementos fundamentales de la seguridad social lo constituye “*su relación con la garantía de otros derechos, pues este derecho “contribuye en gran medida a reforzar el ejercicio de muchos de los derechos económicos, sociales y culturales”*. En ese sentido, este Tribunal ha señalado que *la pensión derivada de un sistema de contribuciones o cotizaciones es un componente de la seguridad social. Asimismo, que los Estados deben prestar servicios especiales para las personas mayores, pues la jubilación constituye el único monto sustitutivo de salario que reciben para suplir sus necesidades básicas. En definitiva, la pensión, y en general la seguridad social, constituyen un medio de protección para gozar de una vida digna*”.⁴⁰

En este sentido, los derechos a la seguridad social y a la vida digna se interrelacionan, en particular en el caso de personas mayores. Al respecto, se indicó: “*(...) la ausencia de recursos económicos ocasionada por la falta de pago de las mesadas pensionales genera en una persona mayor directamente un menoscabo en su dignidad, pues en esta etapa de su vida la pensión constituye la principal fuente de recursos económicos para solventar sus necesidades primarias y elementales como ser humano. Lo mismo puede afirmarse de la falta de otros conceptos que se encuentran directamente relacionados con la pensión, como son el pago de reintegros adeudados. De esta forma, la afectación del derecho a la seguridad social por la falta de pago de dichos reintegros implica angustia, inseguridad e incertidumbre en cuanto al futuro de una persona mayor por la posible falta de recursos económicos para su subsistencia, ya que la privación de un ingreso*

⁴⁰ CORTE IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú, op. cit., párrafo 184.

lleva intrínsecamente la privación en el avance y desarrollo de su calidad de vida y de su integridad personal".⁴¹ En el caso en concreto, el Estado incumplió con su deber de garantizar el derecho a la seguridad social al incumplir el pago de los reintegros ordenados en una sentencia interna, así como por no haber dado información adecuada para las víctimas respecto a los alcances de su derecho a la pensión y por la afectación que esto tuvo en el ejercicio de otros derechos como el derecho a la propiedad.

En relación al derecho a una vida digna de las personas mayores, los jueces interamericanos indicaron: *"el Tribunal ha sostenido que no son admisibles enfoques restrictivos al derecho a la vida y que este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna. En este sentido, una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y no producir condiciones que la dificulten o impidan. Por esta razón, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria, como las personas mayores"*.⁴²

En el caso en concreto se acreditó que si bien las víctimas ANCEJUB-SUNAT no dejaron de percibir una pensión desde que se jubilaron, no obtuvieron los reintegros que les correspondían legalmente con lo cual las posibilidades económicas para gozar de una vida digna también se vieron afectadas. En este sentido, la Corte IDH consideró que la reducción de los ingresos de las presuntas víctimas con motivo de haber dejado de laborar para la

⁴¹ CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, op. cit., párrafo 184.

⁴² CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, op. cit., párrafo 187.

SUNAT tuvo un impacto en su calidad y proyecto de vida. Es fundamental recordar que la jubilación de los miembros de la ANCEJUB-SUNAT se llevó a cabo como parte del proceso de reestructuración orgánica y de racionalización del personal que tuvo como consecuencia que las presuntas víctimas se acogieran al Programa de Renuncias Voluntarias, lo cual derivó en que posteriormente sus ingresos fueran sustancialmente reducidos en virtud de la entrada en vigor del Decreto 673. Con fundamento en lo anterior, se acreditó una violación al derecho a la seguridad social y al derecho a una vida digna de las personas mayores.

En cuanto a la vulneración del derecho de propiedad se indicó: *“En efecto, el derecho a recibir una pensión fue adquirido luego de que las presuntas víctimas dejaran de laborar para la SUNAT, al haber cumplido con los requisitos para ello y con el pago de las contribuciones correspondientes, de conformidad con la normativa aplicable en la época. En ese sentido, tal patrimonio se vio afectado directamente por la falta de pago del Estado de los reintegros que les correspondían en los términos del peritaje de 18 de octubre de 2011, aprobado con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de abril de 2019. Por ese motivo, las víctimas no pudieron gozar integralmente de su derecho a la propiedad privada sobre los efectos patrimoniales de su pensión, entendido aquello como los montos dejados de percibir”*.⁴³

Dentro de las medidas de reparación, además de la indemnización de los daños materiales e inmateriales, la jurisdicción interamericana ordenó una serie de medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición. En relación con las medidas de satisfacción se ordenó: *“(…) que se realice un acto de disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional por los hechos del presente caso, en desagravio de las víctimas. En dicho acto se deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente caso, en particular*

⁴³ CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, op. cit., párrafo 195.

*reconociendo la responsabilidad del Estado por las afectaciones al derecho a la seguridad social. Asimismo, deberá llevarse a cabo mediante una ceremonia pública en presencia de altos funcionarios del Estado y las víctimas. El Estado y las víctimas y/o sus representantes deberán acordar la modalidad de cumplimiento del acto público de reconocimiento, así como las particularidades que se requieran, tales como el lugar y la fecha para su realización”.*⁴⁴

En cuanto a las medidas de no repetición se dispuso: “*la creación de un registro que identifique: a) otros integrantes de ANCEJUB-SUNAT que no figuran como víctimas en este caso, y b) otras personas que, no siendo miembros de dicha asociación, sean cesantes o jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, que enfrentan condiciones similares a las víctimas del presente caso, en el sentido de que han sido beneficiarios de una sentencia judicial o decisión administrativa, ya sea en el marco de un proceso de amparo u cualquier otro recurso judicial o trámite administrativo contra la aplicación del Decreto 673, que les reconoce, restituye u otorga derechos pensionarios, y cuya ejecución no se haya iniciado o todavía se encuentre abierta*”.⁴⁵

VI. CONCLUSIONES

Los derechos humanos de las personas mayores encuentran un reconocimiento en el derecho convencional interamericano. A nivel normativo se puede citar lo dispuesto en el artículo 17 del Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comúnmente denominado como “Protocolo de San Salvador”, y más recientemente la promulgación de la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores instrumento pionero en esta temática. Por su parte, la Comisión IDH en su 171º

⁴⁴ CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, op. cit., párrafo 220.

⁴⁵ CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, op. cit., párrafo 225.

Período de Sesiones, celebrado en febrero de 2019, decidió crear la Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas Mayores a fin de ampliar y profundizar la institucionalidad existente para el seguimiento de la protección de los derechos de las personas mayores.

El presente estudio evidencia como la Corte IDH ha sido pionera en desarrollar un “*corpus juris*” relacionado con la protección de las personas mayores, lo cual se ha llevado a cabo en dos fases, en un primer momento histórico de modo indirecto y más recientemente de forma activa, directa y específica. La primera fase se remonta a los casos *Cinco Pensionistas*, Tribunal Constitucional y *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría) todos contra Perú*, donde algunas de las víctimas eran personas adultas mayores, y a su favor se tutelaron una serie de derechos reconocidos en el parámetro de convencionalidad. En efecto, en tales resoluciones se verificó la existencia de un incumplimiento de sentencias emitidas en el derecho interno a favor de personas cuyos derechos pensionarios habían sido reconocidos en virtud de una decisión judicial que no habría sido ejecutada. Asimismo, se pueden citar los casos *Yakye Axa vs. Paraguay* y *García Lucero y otras vs. Chile* como jurisprudencia relevante en esta fase.⁴⁶

Posteriormente, en la segunda fase la Corte IDH ha reconocido una protección especial y autónoma de una serie de derechos humanos a favor de personas mayores. En particular en la *Poblete Vilches vs. Chile*, la jurisdicción interamericana se pronunció por primera vez y de manera específica sobre especial protección que tienen las personas adultas mayores y en particular modo, sobre su derecho a la salud y la importancia de visibilizar a las personas mayores como sujetos de derechos con especial protección, y por ende de garantizar un cuidado integral, respetando su autonomía e independencia. En este sentido, se consideró que respecto de las

⁴⁶ TENDERO BOLLAIN, Aida Díaz, *Derechos humanos de las personas mayores*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigación Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2019, pp. 78–86.

personas adultas mayores existe una obligación reforzada de respeto y garantía de su derecho a la salud, lo cual se traduce en la obligación de brindarles las prestaciones de salud que sean necesarias de manera eficiente y continúa.

La sentencia *Muelle Flores vs. Perú* constituye un importante precedente, pues por primera vez, la Corte IDH reconoció de manera directa el derecho a la seguridad social, como derecho autónomo y justiciable de conformidad con lo dispuesto en 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 en condición de vulnerabilidad. En dicha resolución se desarrolla ampliamente el contenido del derecho a la seguridad social, y en particular el derecho a la pensión. En el caso en concreto consideró que en un contexto de no pago de la pensión reconocida judicialmente, los derechos a la seguridad social, a la integridad personal y a la dignidad humana 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, tal y como aconteció en el presente caso. Además, constató la violación al derecho de propiedad y a las garantías judiciales.

En la sentencia *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, la jurisdicción interamericana precisó que los derechos a la seguridad social y a la vida digna se interrelacionan, en particular, en el caso de personas mayores. En el caso en concreto, el Estado incumplió con su deber de garantizar el derecho a la seguridad social al incumplir el pago de los reintegros ordenados sentencia interna, así como por no haber dado información adecuada para las víctimas respecto a los alcances de su derecho a la pensión y por la afectación que esto tuvo en el ejercicio de otros derechos como el derecho a la propiedad.

Lo anterior conlleva el surgimiento de una serie de criterios interpretativos en donde la jurisdicción interamericana ha reconocido una especial protección a las personas mayores y una serie de derechos individuales como sociales que los Estados y todas

sus autoridades deben garantizar en el marco del control de convencionalidad que deben llevar a cabo de oficio y en el respectivo marco de sus competencias. En este sentido, el juez constitucional y nacional tienen un rol fundamental en esta temática, a fin de garantizar una tutela judicial efectiva y de calidad. Es interesante como en la construcción de ese *corpus juris*, el juez interamericano ha utilizado sentencias de Cortes y Tribunales Constitucionales de la región, lo que evidencia que el diálogo judicial o jurisprudencial es sumamente útil en el fortalecimiento de los estándares de protección en esta temática.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- ACEVEDO, Wendy, “El Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de los Estados Americanos”, en HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ, Rosa Icela (Eds.), *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y prácticas en políticas de derechos de las personas mayores*, Ciudad de México, Naciones Unidas, 2014.
- HUENCHUAN NAVARRO, Sandra, “Avance en la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en los países de la región”, en MORA BIERE Tania y HERRERA MUÑOZ Felipe (coords), *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las Personas Mayores: análisis de brechas legislativas y propuestas para su implementación en Chile*, Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor, Santiago, 2018.
- HUENCHUAN Sandra (editora), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos*, Ed. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2018.
- MIRANDA BONILLA, Haideer, *Derechos fundamentales en América Latina*, Colección Universitaria Centroamericana, no. 6, Editorial Jurídica Continental, San José, 2015.

- MIRANDA BONILLA, Haideer, “El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Sant’Anna Legal Studies Stals Research*, número 4/2016. <http://www.stals.sssup.it/files/haideer.pdf>
- MIRANDA BONILLA, Haideer, “La utilización de derecho comparado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en curso de publicación”, *Revista Judicial*, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, no. 129.
- TENDERO BOLLAIN, Aida Díaz, *Derechos humanos de las personas mayores*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2019.
- TENDERO BOLLAIN, Aida Díaz, “La nueva Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, en SOROETA LICERAS, Juan (Dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia – San Sebastián*, vol. XVI, editorial Aranzadi, Madrid, 2016.

Corte IDH/ CIDH/OEA/ONU/ Comisión IDH

- ACNUDH, *Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*. <https://tinyurl.com/y9p3apqm>
- CORTE IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú*. Sentencia de 1 de julio de 2009.
- CORTE IDH. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019.
- CORTE IDH. *Caso Cinco Pensionistas vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003.
- CORTE IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005.
- CORTE IDH. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001.
- CORTE IDH. *Caso García Lucero y otras vs. Chile*. Sentencia de 28 de agosto de 2013.