

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**“La Seguridad Social como Derecho Humano y Fuente de Obligaciones por parte del Estado”**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**AUTORA:**

LUCY MARMANILLO TÁRRAGA

**ASESOR:**

DAVID JOSE CAMPANA ZEGARRA

**CÓDIGO DE ALUMNA:**

20081104

**Lima - 2020**

## Tabla de contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUMEN .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. EL RECONOCIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL COMO FUENTE DE OBLIGACIONES.....</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1 <i>La Seguridad Social en el Sistema de Naciones Unidas.....</i>   | <i>8</i>  |
| 1.2 <i>La Seguridad Social en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....</i>   | <i>11</i> |
| <b>2. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL: ELEMENTOS Y PRINCIPIOS. ....</b>   | <b>13</b> |
| 2.1 <i>Elementos fundamentales de la seguridad social .....</i>  | <i>13</i> |
| 2.1.1 Disponibilidad - sistema de seguridad social: .....  | 13        |
| 2.1.2 Riesgos e imprevistos sociales: .....  | 14        |
| 2.1.3 Nivel suficiente: .....  | 18        |
| 2.1.4 Accesibilidad: .....   | 18        |
| 2.1.5 Relación con otros derechos: .....   | 19        |
| 2.2 <i>Los principios de la seguridad social .....</i>   | <i>20</i> |
| 2.2.1 Universalidad:.....  | 20        |
| 2.2.2 Integralidad: .....  | 21        |
| 2.2.3 Solidaridad:.....  | 21        |
| 2.2.4 Unidad: .....  | 23        |
| 2.2.5 Participación:.....  | 23        |
| 2.2.6 Progresividad (y no regresividad):.....  | 24        |
| <b>3. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL .....</b>   | <b>24</b> |
| 3.1 <i>Tipos de obligaciones .....</i>   | <i>25</i> |
| 3.1.1 Obligaciones jurídicas generales .....   | 25        |
| 3.1.2 Obligaciones jurídicas específicas.....  | 26        |
| 3.1.3 Obligaciones internacionales.....  | 28        |
| 3.1.4 Obligaciones básicas.....  | 29        |
| 3.2 <i>La justiciabilidad del derecho a la seguridad social en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: el caso Muelle Flores vs. Perú. ....</i> | <i>30</i> |
| <b>CONCLUSIONES:.....</b>  | <b>33</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA: .....</b>   | <b>35</b> |

## **“La Seguridad Social como Derecho Humano y Fuente de Obligaciones por parte del Estado”**

### **RESUMEN**

La seguridad social es un derecho humano y fundamental, reconocido no sólo a nivel interno en la Constitución Política del Perú, sino también en numerosos instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano. Estos instrumentos, de carácter vinculante y de rango constitucional, generan una serie de obligaciones que el Estado peruano debe cumplir, y que por tanto resultan exigibles. Sin embargo, el panorama actual de la protección social en el Perú genera incertidumbre sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado en materia de seguridad social. Por ello, es necesario conocer el contenido de las obligaciones vinculadas al derecho a la seguridad social a fin de determinar si: i) el Estado peruano está cumpliendo con aquello a lo que se ha obligado cuando ratificó estos instrumentos o si se encuentra en situación de incumplimiento y ii) en el segundo caso, cuáles son los parámetros que debe seguir el Estado a fin de cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social. De este modo, en el presente trabajo haremos un recuento de las obligaciones del Estado en materia de seguridad social desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a fin de identificar las acciones que el Estado peruano debe asumir para la protección de este derecho en el marco de las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad.

## INTRODUCCIÓN

El Estado peruano tiene numerosas obligaciones en materia de Derechos Humanos, que derivan no sólo de la Constitución, sino sobre todo a partir de los diversos instrumentos internacionales que ha ratificado y que se encuentran en vigor. Estos instrumentos reconocen tanto Derechos Civiles y Políticos (DCP) como Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Superando la dicotomía bajo la cual los primeros suponen abstenciones por parte de los Estados, mientras que los segundos requieren de prestaciones, Abramovich y Courtis (1997) afirman que “(t)anto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas”. (p.8).

Entre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), se encuentra el derecho a la seguridad social. La definición del concepto de la seguridad social se remonta al año 1942<sup>1</sup>, en el que se publicó el famoso Informe Beveridge, quien propuso la implementación de un sistema que protegiera a las personas frente a distintas contingencias y a lo largo de toda su vida, (o, en palabras de Winston Churchill, un sistema que protege “desde la cuna hasta la tumba”<sup>2</sup>).

Entonces, ¿qué entendemos por seguridad social? Américo Plá (1984) nos dice que “(l)a finalidad que corresponde a la expresión ‘seguridad social’ es la de garantizar al individuo de las vicisitudes de la vida, o sea, de las consecuencia dañosas que se derivan de hechos inciertos ya sea en su existencia, ya sea en el momento de producirse, ya sea por el tiempo durante el cual pueden verificarse.” (p.18) Es decir, se trata de un sistema que busca proteger a la persona frente a hechos ajenos a su voluntad que la colocan en una situación de potencial desprotección o vulnerabilidad. Así lo entiende Plá Rodríguez, al afirmar que “(l)a seguridad social tiende a contemplar los riesgos de las personas económicamente débiles de un país;

---

<sup>1</sup> La historia de la seguridad social se remonta a la Edad Media, a través del asistencialismo prestado principalmente por la Iglesia, hasta llegar a la concepción del seguro social en el modelo alemán, impulsado por Otto Von Bismarck. No obstante, recién el año 1942 y por iniciativa de Sir William Beveridge se instaura por primera vez un sistema de carácter universal y con las características que rige al sistema de seguridad social como lo conocemos ahora.

<sup>2</sup> “We must establish on broad and solid foundations a Health Service and Nacional compulsory insurance for all classes for all purposes from the cradle to the grave.” National Prime Ministerial Broadcast, 1943.

entendiendo por riesgo todo acontecimiento que provoque una disminución de ingresos o un exceso de gastos en el presupuesto de una familia.” (1984, p.10) Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) señala en la Observación General N° 19 que “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, (...)”. (2007, p.2)

Por lo tanto, cuando hablamos de la seguridad social, estamos ante un derecho cuya protección está a cargo de un sistema que, a fin de proteger a la persona frente a las contingencias que se pueden presentar a lo largo de la vida, busca asegurar el acceso a prestaciones de salud y la seguridad en el ingreso, sobre todo considerando que las personas que sufren alguna contingencia se ven imposibilitadas o dificultadas por la misma al acceso a un empleo que les permita obtener una remuneración. Así mismo, es preciso tener en cuenta que la seguridad social es aún más necesaria en tanto que el ahorro individual no permite a las personas enfrentar adecuadamente estas contingencias, más aún en países como el nuestro en el que es común que el monto de las remuneraciones alcance únicamente para satisfacer las necesidades inmediatas. Ante ello, y como veremos más adelante, la seguridad social es una vía de redistribución de la riqueza, mediante la cual se busca alcanzar el bienestar colectivo, a través de la protección de todos sus individuos frente a diversas contingencias. En esa línea, tal como afirma Plá Rodríguez (1984), “gravita la circunstancia de que en la propia denominación se alude a la concepción de que la seguridad individual interesa a la sociedad, o sea, que la seguridad de la sociedad sólo puede lograrse garantiendo a todos los individuos su propia seguridad”, reafirmando la concepción “solidarista” del término. (p.17). Por consiguiente, el bienestar de cada una de las personas que forman parte de la sociedad se traduce en bienestar colectivo, por lo cual el bienestar de cada individuo es de interés social.

Ahora bien, “(l)a seguridad social puede encararse en dos planos diferentes: [por un lado] el plano de los fines o de las metas, que conduce a la política de la seguridad social y que tiene contornos muy amplios, los cuales pueden irse extendiendo indefinidamente; [por otro lado] el plano de los sistemas que describe las instituciones establecidas por el derecho positivo para prevenir directamente los riesgos y reparar las consecuencias económicas derivadas de la aparición de los riesgos.” (Plá Rodríguez, 1984, p. 20) Bajo esa distinción, Plá Rodríguez

afirma que el derecho a la seguridad social se refiere al segundo aspecto, referido a la materialización de las políticas de seguridad social previniendo y reparando los efectos derivados de las distintas contingencias.

En la línea de la definición planteada por Plá Rodríguez, consideramos que la implementación de lo que él llama instituciones establecidas por el derecho positivo para prevenir y reparar las consecuencias de los riesgos, constituye una obligación del Estado que tiene como fuente diversos instrumentos internacionales que abordan el derecho a la seguridad social.

En este artículo abordaremos el concepto de la seguridad social desde la mirada de los instrumentos internacionales de los cuales el Perú es parte. A partir de ahí, y, siguiendo a Abramovich y Courtis (1997), quienes señalan que “(l)os derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan justamente por involucrar un espectro amplio de obligaciones estatales.” (p.10), nos aproximaremos a las obligaciones que tiene el Estado en relación a los DESCAs, a fin de determinar las obligaciones exigibles en torno al derecho a la seguridad social.

## **1. EL RECONOCIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL COMO FUENTE DE OBLIGACIONES.**

El derecho a la seguridad social se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales que generan obligaciones al Estado peruano. Al respecto, la Constitución Política del Perú dispone en el artículo 55 que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Esto significa que nuestro país, de acuerdo con Montoya y Feijóo (2015), “siguiendo la tendencia de sus pares latinoamericanos, (...) se ha adscrito de forma ‘tácita y automática’ a una teoría monista de incorporación o recepción del tratado al ordenamiento interno, toda vez que los tratados internacionales se integran de forma automática, luego de haber sido ratificados soberanamente por los Estados cuando concluya el proceso de perfeccionamiento según la normatividad interna e internacional, momento en el cual el tratado tiene eficacia directa y su aplicación inmediata debe ser

respetada por los operadores jurídicos” (p. 320). De ese modo, queda claro que los instrumentos internacionales sobre seguridad social forman parte del Derecho Interno.

Así mismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución señala que “las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por el Perú”. Esta disposición constituye un parámetro interpretativo, es decir, nos indica cómo deben ser interpretados los derechos y libertades reconocidos a nivel constitucional.

De acuerdo con Eguiguren (2003), en referencia a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, “la existencia de esta norma y su contenido permiten sostener una interpretación que condice a que los tratados sobre derechos humanos tendrían rango constitucional. Y es que los derechos plasmados en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos, se atribuye a éstos el papel de parámetro o límite para el contenido de dichos derechos y su interpretación, lo que no podría ser posible si fueran de rango inferior a la Constitución.” En la misma línea, Rubio (2009) afirma que “estamos convencidos de que la Cuarta Disposición Final de la Constitución da rango constitucional a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú, pues la Constitución peruana no podría ser interpretada a la luz de normas inferiores a ella.” (p.139).

En efecto, el Tribunal Constitucional también acoge la postura bajo la cual los tratados de derechos humanos ostentan rango constitucional, señalando que “tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades.” Por ello, los considera como parte de la primera categoría normativa, dentro de las cuales están las normas constitucionales y aquellas con rango constitucional.<sup>3</sup> Este razonamiento ha sido ratificado en pronunciamientos posteriores del propio Tribunal Constitucional, afirmando que “los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento, sino que, además, detentan rango constitucional”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia recaída en el Exp. N°047-2004-AI/TC. Fundamento 22 y 61.

<sup>4</sup> Sentencia recaída en el Exp. N°0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC. Fundamento 26

Por otro lado, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>5</sup> reconoce el principio *Pacta Sunt Servanda* en el artículo 26, según el cual “(t)odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Así mismo, el artículo 27 dispone que “(u)na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.” De aquí deriva la obligación de los Estados de cumplir con lo dispuesto en los instrumentos internacionales, sin la posibilidad de alegar disposiciones de derecho interno para justificar un eventual incumplimiento.

En consecuencia, como podemos apreciar, el Estado peruano se encuentra comprometido, tanto a nivel interno (por normas de rango constitucional) como a nivel internacional, a cumplir con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la seguridad social. Esto resulta sumamente importante porque, cuando abordamos un derecho humano y fundamental, no podemos verlo únicamente a la luz de la legislación peruana, sino que, necesariamente, debemos analizar tanto su contenido como su evolución a la luz de las normas internacionales que, como hemos visto, forman parte del bloque de constitucionalidad.

A continuación, veremos cuáles son esas obligaciones que derivan de dos sistemas internacionales: el Sistema de Naciones Unidas - dentro del cual se encuentra la Organización Internacional del Trabajo- y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

### **1.1 La Seguridad Social en el Sistema de Naciones Unidas**

En el marco del Sistema de Naciones Unidas, tenemos lo que en el lenguaje común del Derecho Internacional se conoce como la “Carta Internacional de los Derechos Humanos”. Se trata de un conjunto de instrumentos internacionales que tienen como finalidad el reconocimiento y la protección de estos derechos. En ella tenemos, en primer lugar, a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. A través del artículo 22 de este instrumento,

---

<sup>5</sup> Ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo N°029-2000-RE, con entrada en vigencia para nuestro país desde el 14 de octubre de 2000.

se declara que “(t)oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.” Este artículo no solamente reconoce el derecho a la seguridad social de carácter universal, sino que también nos acerca al principio de progresividad al señalar que se trata de un derecho frente al cual el Estado debe realizar un esfuerzo no sólo a nivel interno sino a través de la cooperación internacional. Así mismo, subraya la interdependencia entre el derecho a la seguridad social y el de la dignidad humana.

Habida cuenta de que la Declaración Universal de Derechos Humanos es un instrumento declarativo -tal como su nombre lo señala-, se elaboraron instrumentos de carácter vinculante que disponen la protección de los derechos reconocidos en la DUDH. Uno de esos instrumentos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>6</sup>. Este Pacto, ratificado por el Estado peruano el 28 de abril de 1978, reconoce en el artículo 9 el derecho de toda persona a la seguridad social, incluyendo al seguro social. En el artículo 10, se dispone la protección de la seguridad social por maternidad. Seguidamente, el artículo 11 señala que “(l)os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” (el subrayado es nuestro). De este artículo se desprende nuevamente la garantía en el ingreso, como una obligación del Estado de asegurar a las personas y sus familias un nivel de vida con condiciones mínimas indispensables.

Por otro lado, tenemos las Normas Internacionales del Trabajo en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo de Naciones Unidas. Entre ellas, destaca el Convenio núm. 102 de la OIT sobre la seguridad social. Este convenio fue ratificado por el Estado peruano el 23 de agosto de 1961. No obstante, no fue ratificado en su totalidad, sino solamente se aceptaron las partes: II sobre Asistencia Médica, III sobre

---

<sup>6</sup> Adoptado el año 1966, entró en vigor el año 1976.

Prestaciones Monetarias de Enfermedad, V sobre Prestaciones de Vejez, VIII sobre Prestaciones de Maternidad y IX sobre Prestaciones de Invalidez, por lo que las demás disposiciones del Convenio 102 - entre ellas las relativas las prestaciones de desempleo - no resultan de observancia obligatoria para el Estado peruano.

En el marco de la OIT, tenemos también la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social. El preámbulo de la Recomendación 202 se reconoce a la seguridad social como un derecho humano y como una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso, así como una herramienta para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión, que promueve la igualdad de oportunidades y apoya la transición del empleo informal al empleo formal. Este instrumento, al ser una recomendación, tiene carácter de *soft law*, es decir, no resulta vinculante. No obstante, eso no quiere decir que no deba ser tomado en cuenta por el Estado, toda vez que reconoce una serie de principios que deben aplicar los Estados en atención a la protección social. Entre estos principios se encuentra el de universalidad; solidaridad; igualdad y no discriminación; inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal; progresividad; legalidad; eficacia; accesibilidad; participación; entre otros.

En esta línea, es importante mencionar también la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que tiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS número 8 trata sobre Trabajo Decente y Crecimiento Económico. Al respecto, cabe recordar que el Trabajo Decente es un paradigma normativo que se fundamenta en cuatro pilares: generación de empleo, normas y derechos laborales, protección social, y diálogo social, de acuerdo con la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, del año 2008. Al ser la protección social uno de los pilares del Trabajo Decente, y este a su vez uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario que el Estado disponga de políticas orientadas a alcanzar una protección social bajo los parámetros dispuestos en la Recomendación 202 de la OIT.

## 1.2 La Seguridad Social en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En el ámbito regional, tenemos la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), aprobada en abril de 1948 por la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, meses antes de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este instrumento reconoce el derecho a la seguridad social en el artículo 16, afirmando que “(t)oda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.” Como podemos observar, la DADDH reconoce al desempleo como una de las contingencias que deben ser cubiertas por la seguridad social.

Así mismo, en la IX Conferencia Internacional Americana se aprueba la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA), mediante la cual se crea la Organización de Estados Americanos. Este documento, ratificado por el Estado peruano en 1948, afirma en su artículo 3 inciso j) que uno de los principios que reafirman los Estados americanos es que “la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera”. A su vez, el artículo 45° inc. h) dispone que “(l)os Estados miembros, (...) convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: h) Desarrollo de una política eficiente de seguridad social, (...)”. Seguidamente, el artículo 46° señala que “Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad.” Este artículo va en concordancia con el desarrollo progresivo que reconoce también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que ya son dos los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano, tanto a nivel de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano, que disponen la obligación de desplegar al máximo los esfuerzos para alcanzar la protección del derecho a la seguridad social.

En cuanto a la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por el Perú el año 1978, no hay un reconocimiento directo del derecho a la seguridad social. No obstante, el artículo 26 sobre Desarrollo Progresivo, dispone que los Estados se comprometen a adoptar medidas, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA. De este modo, la Convención Americana reconoce el principio de progresividad de los DESC, entre ellos de la seguridad social, en los términos de la Carta de la OEA.

Así mismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, conocido también como Protocolo de San Salvador, ratificado el año 1995 por el Estado peruano, reconoce en el artículo 9 el derecho a la seguridad social, afirmando que “(t)oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. (...). cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.” Como podemos apreciar, el Protocolo de San Salvador hace referencia a este derecho tanto para las personas que se encuentran en una relación laboral como para aquellas que no.

Hasta aquí, a partir del reconocimiento que hacen los distintos instrumentos internacionales, tanto a nivel de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, podemos definir a la seguridad social como un derecho que tiene un doble carácter: en primer lugar, tiene carácter subjetivo, porque nos encontramos frente a un derecho humano. En segundo lugar, tiene carácter objetivo, puesto que se trata de un conjunto de principios que dan origen a un sistema destinado a la protección y la eficacia de este derecho. A su vez, este derecho tiene dos dimensiones: por un lado, están las prestaciones de salud y por otro lado está la garantía en el ingreso. Esta segunda dimensión de la seguridad social tiene como finalidad proteger a la persona frente a las contingencias que le impidan acceder a un ingreso que asegure su bienestar y el de su familia; es decir, frente a la ausencia de una remuneración.

## **2. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL: ELEMENTOS Y PRINCIPIOS.**

### **2.1 Elementos fundamentales de la seguridad social**

El Comité DESC, a través de la Observación General N°19 afirma que debemos considerar a la seguridad social es un bien social y no como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera. En ese sentido, nos indica cuáles son los elementos *fundamentales* que forman parte del derecho a la seguridad social, es decir, aquellos que deben formar parte del contenido normativo de este derecho. Estos elementos son:

#### **2.1.1 Disponibilidad - sistema de seguridad social:**

Este elemento consiste en que para que sea posible el ejercicio del derecho a la seguridad social, debe existir un sistema que prevea la prestación de servicios frente a las diversas contingencias. De acuerdo con el Comité DESC, “este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz.” Es decir, el Estado tiene una obligación no sólo de asegurar la existencia de un sistema de seguridad social, sino también de ser responsable por su administración o supervisión eficaz. Esto significa que, incluso si el prestador del servicio es un ente privado, el Estado tiene la obligación de garantizar que la prestación se de en el marco de un sistema de seguridad social y no de una mercantilización de las necesidades de las personas.

Así mismo, el Comité afirma que “los planes deben ser sostenibles”. En efecto, dado el carácter social de este sistema, y sobre todo el hecho de que quien sufre una contingencia que requiere ser cubierta por la seguridad social se encuentra en una situación de vulnerabilidad y/o desventaja a causa de la misma, la cobertura debe ser accesible y no estar condicionada a factores que impidan la protección de este derecho. Un ejemplo es el caso del condicionamiento de la situación laboral de la

persona para acceder a una prestación de seguridad social, negando la disponibilidad de este sistema a quienes se encuentran en situación de desempleo y vulnerando así su derecho a la seguridad social.

### **2.1.2 Riesgos e imprevistos sociales:**

Como hemos visto a lo largo de este texto, la seguridad social fue concebido como un derecho de todas las personas para recibir protección ante las vicisitudes de la vida, es decir, frente a las diversas contingencias que podrían suponer un menoscabo o situación de desventaja en la vida de las personas. El Comité DESC ha destacado nueve ramas principales que deben ser cubiertas por un sistema de seguridad social:

- *La atención de salud:* el Comité recuerda que los Estados Parte están obligados a garantizar sistemas de salud universales y adecuados. Si estos sistemas son privados o mixtos, deben ser asequibles. Así mismo, se enfatiza que el derecho a la seguridad social es especialmente importante en el contexto de enfermedades endémicas como el VIH/SIDA, la tuberculosis, entre otras. Al respecto, cabe preguntarnos si en nuestro país se garantiza una de las prestaciones más básicas de la seguridad social en el marco descrito por el Comité DESC, tomando en cuenta que durante el estado de emergencia sanitaria generado por la pandemia del Covid 19 el Estado no solamente no fue capaz de cubrir la atención en salud para las personas afectadas, sino que permitió que las entidades privadas lucraran con la necesidad de atención inmediata que requerían miles de personas infectadas con este virus, llegando a cobrar montos exorbitantes de cientos de miles de soles, configurando una evidente violación al derecho a la seguridad social, así como al derecho a la salud.
- *Enfermedad:* además de la atención en salud, el sistema de seguridad social debe garantizar que las personas que se ven imposibilitadas de trabajar por una enfermedad no se vean perjudicadas durante los periodos de pérdida de ingresos. Esta prestación es de suma importancia en tanto la recuperación de la personas depende no solamente del tratamiento médico que reciba, sino también de contar con servicios básicos, tener una alimentación adecuada y preservar en la medida

de lo posible su salud mental, la cual se ve seriamente afectada cuando, además de la enfermedad, las personas sufren del estrés que genera el no poder obtener ingresos tanto para ellas como para sus dependientes.

- *Vejez*: Suele confundirse el derecho a la seguridad social con el derecho a la pensión de jubilación. Sin embargo, como hemos visto, la vejez es tan sólo una de las tantas contingencias que debe ser cubierta por la seguridad social. La prestación por vejez implica que la seguridad social debe conceder prestaciones a las personas a partir de una edad determinada por la legislación interna. El Comité DESC afirma que esta edad debe ser apropiada a las circunstancias de cada país y que debe tener en cuenta, entre otras cosas, el tipo de trabajo. Así mismo, el Comité destaca que los Estados tienen la obligación de establecer, hasta el máximo de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas, servicios sociales y otros tipos de ayuda para aquellas personas que al cumplir la edad de jubilación no tengan cubiertos los periodos mínimos de cotización exigidos. Así mismo, es importante destacar que el Convenio 102 de la OIT señala que la edad prescrita no deberá exceder los sesenta y cinco años<sup>7</sup>, y que el costo de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50% del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges e hijos de estos<sup>8</sup>. En nuestro país, los aportantes a los sistemas de pensiones abonan casi la totalidad de las cotizaciones. En el caso de Sistema Privado de Pensiones es aún más notorio porque se trata de un sistema de capitalización individual, llamado también de forma común como uno de “ahorro forzoso”, donde la totalidad de los fondos destinados a cubrir el pago de las pensiones proviene únicamente de los aportes del beneficiario, por lo cual no llega a calificar como un sistema de seguridad social. Por ello, hace falta una reforma urgente del sistema de pensiones, basada en un modelo de pilares múltiples, que prevea prestaciones de vejez basadas en un modelo semicontributivo y que se ajuste a lo dispuesto en el Convenio 102 de la OIT, el cual es un instrumento vinculante y por tanto de cumplimiento obligatorio.

---

<sup>7</sup> Convenio 102 de la OIT, artículo 26.

<sup>8</sup> Convenio 102 de la OIT, artículo 71.

- *Desempleo*: otra contingencia que debe ser cubierta por la seguridad social es el desempleo. Se trata de una situación ajena a la voluntad de las personas, en la cual no logran reinsertarse en el mercado laboral. De acuerdo con el Comité DESC, las prestaciones por desempleo deben ser abonadas durante un período suficiente y debe incluir a las personas que trabajan en formas atípicas de empleo. En el Perú no contamos con un sistema que prevea protección frente a esta contingencia, por lo cual las personas que no logran insertarse en un empleo formal se ven obligadas a asimilarse en el sector informal a fin de conseguir ingresos que aseguren su subsistencia y la de sus dependientes. En ese sentido, un sistema de seguridad social que incluya un seguro de desempleo, acompañado de políticas de generación de empleo, constituye una pieza fundamental en la lucha contra la informalidad.
- *Accidentes laborales*: la seguridad social debe proveer atención en salud y seguridad en el ingreso a las personas que sufran accidentes laborales, así como “sufragar los gastos y la pérdida de apoyo que sufran el cónyuge supérstite o las personas a cargo como consecuencia del fallecimiento del sostén de la familia” (2007, p.6), tal como señala el Comité DESC. Así mismo, añaden que este derecho no debe estar supeditado a la antigüedad en el empleo, la duración del seguro ni al pago de las cotizaciones.
- *Prestaciones familiares*: el Comité DESC destaca que las prestaciones familiares “son esenciales para la realización del derecho de los niños y de los adultos a cargo, a la protección (...)”. (2007, p.7) Estas prestaciones deben tomar en cuenta servicios básicos como alimento, vestido, vivienda, agua y saneamiento, tal como afirma el propio Comité DESC. La importancia de estas prestaciones radica en que las personas necesitan ingresos no solamente para su subsistencia, sino también para la de sus dependientes, por lo cual la falta de acceso a la seguridad social no perjudica solamente al titular del derecho sino también a quienes dependen económicamente de esa persona para subsistir.
- *Maternidad*: de acuerdo con el Comité DESC, “la licencia de maternidad debe concederse a todas las mujeres, incluidas las que realizan trabajos atípicos, y las

prestaciones deben proporcionarse durante un período adecuado.” Las prestaciones por maternidad incluyen servicios médicos adecuados para la madre y el/la niño/a. Es importante recordar que en el desarrollo de políticas de seguridad social se debe incorporar necesariamente un enfoque de género, que supere estereotipos que colocan la carga de cuidado sobre las mujeres y coadyuve a su autonomía. Por lo tanto, es indispensable ver a las prestaciones por maternidad como un piso mínimo, y acompañarlas con prestaciones por paternidad, que supongan una distribución equitativa de las labores de cuidado, además de tomar en cuenta la protección de las familias homoparentales y/o monoparentales.

- *Discapacidad*: es importante recordar que las personas con discapacidad requieren de ciertos ajustes que les permita insertarse en el empleo productivo en condiciones de igualdad. En el marco de esos ajustes, la seguridad social debe otorgar prestaciones que permitan equiparar las condiciones que faciliten su pleno desenvolvimiento, tomando en cuenta las particularidades que acompañan a los distintos tipos de discapacidad y si se trata de un tipo de discapacidad temporal o permanente. A modo de ejemplo, podríamos mencionar el uso de audífonos que necesitan las personas con discapacidad auditiva, los cuales deben ser cubiertos por las prestaciones de seguridad social. Otro ejemplo es el de las prestaciones económicas necesarias para cubrir las necesidades de cuidado extra que podrían necesitar las personas con ciertos tipos de discapacidad.
- *Sobrevivientes y huérfanos*: es necesario también cubrir la contingencia del fallecimiento de la persona proveedora de ingresos y que estaba afiliado/a a un sistema de seguridad social, protegiendo a las personas dependientes que podrían encontrarse súbitamente en una situación de desamparo.

Como podemos observar, las contingencias que deben ser cubiertas por la seguridad social responden a dos dimensiones: las prestaciones de salud y la seguridad en el ingreso. Así mismo, las contingencias cubiertas no se agotan en las señaladas, sino que pueden aparecer otras que podrían también requerir de una respuesta por parte del sistema de seguridad social, como son las necesidades de cuidado. No obstante,

las contingencias mencionadas por el Comité DESC responden a necesidades que *sí o sí* deben ser cubiertas, en tanto su ausencia pone en grave peligro a otros derechos humanos. Corresponde al Estado determinar cuáles de estas contingencias pueden estar basadas en sistemas semicontributivos o no contributivos, tomando en cuenta la finalidad redistributiva de la seguridad social y que es el Estado el principal responsable por la protección de este derecho.

### **2.1.3 Nivel suficiente:**

Este elemento fundamental de la seguridad social hace referencia a que las prestaciones “deben ser suficientes en importe y duración (...)” (Comité DESC, 2007, p.8). Es decir, no basta con la sola exigencia de un sistema que prevea prestaciones para las diferentes contingencias, sino que este sistema debe garantizar que las prestaciones logren proteger de manera efectiva los derechos de las personas que acuden al mismo, de manera integral y mientras dure la contingencia. El Comité DESC señala que los criterios de suficiencia deberán ser revisados periódicamente a fin de asegurar que los beneficiarios puedan costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer sus derechos. Es preciso señalar que la suficiencia está referida a cada una de las prestaciones de manera autónoma. Es decir, cada una de las prestaciones debe contar con un nivel suficiente que permita enfrentar la contingencia.

### **2.1.4 Accesibilidad:**

Este elemento fundamental está relacionado a la forma en la que se deben dar las prestaciones relativas a la seguridad social.

- *Cobertura*: guarda relación con el principio de universalidad, es decir, que todas las personas deben estar cubiertas por un sistema de seguridad social, sin discriminación.
- *Condiciones*: el Comité DESC afirma que “las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes.” (2007, p. 8).

Es decir, la posibilidad de acceder a un sistema de seguridad social debe estar al alcance de todas las personas, y no condicionada a situaciones que podrían constituir trabas para acceder a la protección de este derecho.

- *Asequibilidad*: este sub elemento está referido a los costos de las cotizaciones, las cuales deben ser asequibles para todas las personas. En este punto, cabe recordar a modo de ejemplo lo señalado en párrafos precedentes respecto al costo de las cotizaciones para acceder a la pensión de jubilación, las cuales de acuerdo con el Convenio 102 de la OIT no deberían exceder del 50%; no obstante, en el Perú se impone el pago del 100% de las cotizaciones a cargo de los afiliados a los sistemas de pensiones.
- *Participación e información*: de acuerdo con este sub elemento, “los beneficiarios de los planes de seguridad social deben poder participar en la administración del sistema” (Comité DESC, 2007, p.9). Así mismo, la información sobre las prestaciones cubiertas deben ser oportuna, completa y sin sesgos. A modo de ejemplo, podemos citar las campañas realizadas recientemente por algunas AFP tergiversando información respecto a la posibilidad de establecer fondo colectivo, ante lo cual el Estado tiene la responsabilidad de informar sobre lo que verdaderamente implica un fondo colectivo basado en el principio de solidaridad.
- *Acceso físico*: de acuerdo con el Comité DESC, “los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de seguridad social con el fin de obtener las prestaciones y la información, y hacer las cotizaciones cuando corresponda.” (2007, p.9).

### **2.1.5 Relación con otros derechos:**

Tal como pudimos ver en la relación de contingencias mínimas que deben ser cubiertas por la seguridad social, este derecho tiene como finalidad la protección de otros derechos humanos, como el derecho a la salud, a la vida, a la integridad, a la dignidad, etc., lo cual a su vez resulta coherente con una visión de los derechos humanos como derechos universales, indivisibles e interdependientes. De

ese modo, el Comité DESC considera que el derecho a la seguridad social debe ser complementado con otras medidas para luchar contra la situación de la pobreza y la exclusión social, así como el establecimiento de planes para proteger a grupos en situación de marginalidad. Además, este sistema debe estar acompañado también de políticas de prevención.

## **2.2 Los principios de la seguridad social**

La seguridad social es un sistema autónomo que se rige por varios principios fundamentales, los cuales “son causa y efecto de la esencia misma de la seguridad social” (Ermida, 1984, p.31). De este modo, resulta inconcebible un sistema de seguridad social que no tenga como cimiento los principios fundamentales que han de regirle. Es por ello que Ermida, citando a Alonso García, reafirma que “la eficacia de la seguridad social residirá más en la firmeza e inalterabilidad de sus principios, que en el constante e inseguro proceso de adaptación ininterrumpido y quebradizo con que se quiere hacer de la seguridad social una realidad constantemente desconocida por sus cambios y transformaciones.” (p.31). Estos principios son:

### **2.2.1 Universalidad:**

Este principio tiene dos dimensiones, una subjetiva y otra objetiva. La universalidad subjetiva se refiere a que todas las personas, por su sola condición de tal, son titulares de este derecho. Al respecto, Ermida nos recuerda que “este principio se ha vuelto verdaderamente tal, recién después de una evolución generalizadora. (...) en la etapa en la que [la seguridad social] ya no protege sólo a los económicamente débiles ni sólo a los trabajadores, sino que (...) llega a amparar a toda persona sin distinción.” (1984, p. 36). Por lo tanto, no se puede condicionar el acceso a la seguridad social a otros aspectos como la situación laboral. Esta concepción universal de la seguridad social ha sido aceptada por consenso, tal como nos recuerda Ermida al señalar que “(e)l nivel de aceptación teórica de este principio está fuera de discusión, y es difícil hallar autor que no lo mencione” (1984, p.36), afirmando además que este principio se encuentra además fuertemente respaldado por la Declaración Universal de

Derechos Humanos, que señala explícitamente el derecho a la seguridad social como uno que pertenece “a toda persona”.

Por su parte, “el principio de universalidad objetiva se refiere al objeto, eso es, a los riesgos o contingencias cubiertos por la seguridad social. Este principio postula que la seguridad social tiene a alcanzar la eliminación, total o parcial, de todos los daños derivados de una alteración desfavorable del equilibrio entre las necesidades y los ingresos de los individuos, independientemente de la naturaleza diversa de los acontecimientos que le dieron origen.” (Ermida, 1984, p.37). Entre las contingencias que menciona Ermida están: enfermedad y accidente (comunes y del trabajo), maternidad, invalidez, vejez, muerte, orfandad o desamparo de menores, viudez, cargas familiares, desempleo; con una tendencia a ampliar el número de contingencias cubiertas, en concordancia con la necesidad de cubrir todas las vicisitudes de la vida a las que hacía referencia Plá Rodríguez.

### **2.2.2 Integralidad:**

Este principio va de la mano con el principio de universalidad objetiva, ya que se refiere a que “las prestaciones deben ser suficientes para atender la contingencia social de que se trate, esto es, han de resolver el caso social.” (Ermida, 1984, p. 38). Consideramos bastante acertado el uso de la palabra “resolver” que utiliza Ermida para referirse al principio de integralidad, ya que la finalidad de la prestación de la seguridad social debe ser justamente dar una respuesta que solucione la contingencia a la cual se enfrenta la persona. De este modo, y en concordancia con los elementos fundamentales de la seguridad social descritos en este trabajo, las prestaciones deben ser suficientes, oportunas y completas para satisfacer este principio.

### **2.2.3 Solidaridad:**

Estamos ante uno de los principios más importantes para el establecimiento de un sistema de seguridad social. Este principio está directamente relacionado con el financiamiento del sistema, “postulando que toda la población contribuya al sostenimiento del sistema con prescindencia de la calidad de acreedor o no de la

prestación”. (Ermida, 1984, p. 39) Coincidimos con Ermida al señalar que este principio es unánimemente considerado como el “principio básico” o “premisa lógica” de la seguridad social.

Así, la solidaridad se divide a su vez en intrageneracional e intergeneracional. La primera se refiere a que “todos los miembros de la sociedad [de una misma generación] suministran los medios necesarios con independencia del interés particular en la obtención de la prestación y en función de su capacidad contributiva.” (Ermida, 1984, p. 39); mientras que la segunda hace referencia a que “cada generación activa proveería a la tutela de las generaciones pasivas.” (1984, p. 39).

Así mismo, Ermida acierta al recordar que este principio tiene dos consecuencias que van de la mano: la obligatoriedad y finalidad redistributiva de la seguridad social. Sobre la obligatoriedad, señala que esta deriva de que las normas de seguridad social son imperativas, lo cual a su vez se sustenta en la finalidad redistributiva, “en tanto el individuo debe aportar con prescindencia de los beneficios que a él le pueda reportar ese aporte.” Esta finalidad redistributiva es, a criterio de Ermida y compartido por nosotros, la finalidad esencial de la seguridad social, pues estamos ante un sistema en el cual aquellos que se encuentran en una situación más favorable, aportan para que quienes se encuentran en situación de fragilidad puedan afrontarla y salir de esta, y así de manera sucesiva.

En cuanto a la obligatoriedad, Mesa Lago añade para el caso de la afiliación a un sistema de pensiones, que “esto iría en contra de lo que prescribe la OIT y es elemento esencial de la seguridad social que existe en toda la región y en el mundo, de manera que se entraría en un terreno desconocido con un alto riesgo de efectos negativos” (2015, p. 46), añadiendo como nota a pie de página que al eliminar la obligatoriedad de afiliación a un sistema de pensiones se perdería la protección en la vejez, la discapacidad y la sobrevivencia.

En efecto, el Comité DESC señaló en la Observación General N°19 que “la seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para

reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”. (2007, p. 2). La finalidad de este principio es que aquellos que se encuentran en una mejor situación ayuden a aquellos que se encuentran en situación de desventaja, para que estos mejoren su situación y ayuden a su vez a quienes luego se encuentren en situación de desventaja. Así lo reafirma Pasco al afirmar que “la solidaridad busca una transferencia de recursos de los sectores más favorecidos hacia aquellos que generan mayor gasto; de las personas más alejadas del riesgo hacia las más cercanas a éste; por lo que pretende ser no sólo un mecanismo de protección, sino generar un proceso que entrañe una redistribución de la renta nacional y, por esa vía, una elevación de los niveles de vida de la población.” (2008, p. 5).

#### **2.2.4 Unidad:**

Este principio consiste en lograr una estructura ordenada del sistema de seguridad social a través de la unidad jurídica y económica del sistema. Como afirma Pasco Cosmópolis, “(s)in desmedro de su adecuación a cada realidad y a las características nacionales, los entes gestores adoptan y respetan ciertos patrones comunes en cuanto a la definición de las contingencias, la determinación de las personas comprendidas, la naturaleza y cuantía de las prestaciones, los procedimientos de afiliación, registro, recaudación y administración, los métodos financieros, la orientación y requisitos para la inversión de sus fondos, etc.” (2008, p.4). Bajo este principio, y de la mano con el principio de solidaridad, resultaría más apropiado tener un solo sistema de seguridad social fuerte y cohesionado, en lugar de tener varios sistemas que no contemplen los elementos fundamentales de la seguridad social.

#### **2.2.5 Participación:**

Este principio tiene como fuente al Convenio 102 de la OIT, en cuyo artículo 72 se señala que, cuando la administración de un sistema de seguridad social no esté bajo una institución reglamentada por autoridades públicas o un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, los representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo.

### **2.2.6 Progresividad (y no regresividad):**

El PIDESC reconoce, además, el principio de progresividad, a través del artículo 2 inciso 1, en el cual señala que “(c)ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (el subrayado es nuestro). Así mismo, como señalamos en párrafos precedentes, el artículo 45° inc. h) dispone que “(l)os Estados miembros, (...) convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación (...) una política eficiente de seguridad social, (...)”. Este principio obliga al Estado a adoptar medidas, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que asegurar el derecho a la seguridad social de manera progresiva -y constante- a todas las personas y abarcando todas las contingencias.

Además de estos principios fundamentales, existen otros principios generales que también rigen a la seguridad social como la igualdad y no discriminación, la progresividad, la irrenunciabilidad, la internacionalidad (que consiste en el reconocimiento de los derechos adquiridos en otro Estado), el principio pro persona, entre otros.

## **3. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Luego de haber hecho un recorrido por los instrumentos internacionales que constituyen la fuente de las obligaciones del Estado peruano en relación con el derecho a la seguridad social, veremos con mayor especificidad cuáles son esas obligaciones que el Estado debe cumplir. Para ello, debemos tener presente que, como definimos en el apartado anterior, el derecho a la seguridad social supone el acceso a prestaciones de salud y la garantía en el ingreso, siendo esta segunda dimensión la que busca proteger a la persona frente a las contingencias que le impidan acceder a un ingreso que asegure su bienestar y el de su familia, como es el desempleo.

### 3.1 Tipos de obligaciones

Como pudimos observar en la sentencia del caso Muelle Flores vs. Perú, la Corte IDH en aplicación del corpus iuris internacional, se remitió a la Observación General N°19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante “Comité DESC”). De acuerdo con este importante documento, los Estados tienen diversos tipos de obligaciones en relación con el derecho a la seguridad social, las cuales están clasificadas en: obligaciones jurídicas generales; obligaciones jurídicas específicas; obligaciones internacionales y obligaciones básicas.

#### 3.1.1 Obligaciones jurídicas generales

El Comité DESC señala que los Estados tienen obligaciones inmediatas como “garantizar el ejercicio (del derecho a la seguridad social) sin discriminación alguna, (...) y la obligación de adoptar medidas para lograr la cabal aplicación del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12.”<sup>9</sup> Afirma que estas medidas deben ser “deliberadas y concretas y tener como finalidad la plena realización del derecho a la seguridad social”. Hasta aquí, el Comité se refiere al principio de igualdad y no discriminación, así como a la aplicación de medidas concretas. Esta afirmación que, *prima facie*, podría parecer obvia, en realidad no lo es cuando un Estado diseña un sistema de seguridad social que no tiene en cuenta las diferencias estructurales de la sociedad, y que en la práctica es accesible solamente para aquellas personas que se encuentran dentro del mercado laboral formal, en desmedro de los grupos en situación de vulnerabilidad y/o que realizan exclusivamente labores de cuidado, quienes en efecto se encuentran al margen del sistema de seguridad social en nuestro país.

Así mismo, el Comité afirma que “los Estados Parte deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y asignar

---

<sup>9</sup> Artículo 11 párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Artículo 12 párrafo 1: Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional. De ser necesario, deben tratar de obtener cooperación y asistencia técnica internacionales de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto<sup>10</sup>.”

Al respecto, el año 2007<sup>11</sup>, el Comité DESC declaró que “el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas” y que “aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes”. Así mismo, el Comité afirma que “para que un Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.” En esa línea, el Comité afirma que “las palabras ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’ se refieren tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que puede poner a su disposición la comunidad internacional por conducto de la cooperación y la asistencia internacionales”.

En concreto, el PIDESC dispone la obligación de los Estados Parte, entre ellos el Estado peruano, de garantizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, como la seguridad social, para lo cual deberá hacer uso de todos sus recursos disponibles -por supuesto, dentro de un margen razonabilidad y en concordancia con el equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 77 de la Constitución peruana- recurriendo de ser necesario a la cooperación internacional y no pudiendo alegar su incumplimiento a una supuesta falta de recursos.

### **3.1.2 Obligaciones jurídicas específicas**

---

<sup>10</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2 párrafo 1: Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

<sup>11</sup> Documento “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos que disponga’ de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto”.

Dentro de este tipo de obligaciones que los Estados deben cumplir en relación con todos los derechos humanos y, en este caso, respecto a la seguridad social, encontramos las siguientes:

- 1) **Obligación de respetar:** esta obligación “exige que los Estados Parte se abstengan de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho a la seguridad social”. De acuerdo con esta obligación, el Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el goce efectivo del derecho a la seguridad social, sino también está obligado a no imponer trabas, ya sea de manera directa e indirecta, para que las personas puedan ejercer este derecho. En ese sentido, cuando un Estado no cuenta con un sistema de seguridad social que permita a las personas acceder a prestaciones de salud y seguridad en el ingreso -ante contingencias como el desempleo-, o cuando los requisitos impuestos para acceder a este sistema/derecho excluyen a un gran porcentaje de la población, el Estado está interfiriendo de manera indirecta en el goce de este derecho a través de la imposición de trabas para su goce efectivo.
- 2) **Obligación de proteger:** que “exige que los Estados Parte impidan a terceras personas que interfieran en modo alguno en el disfrute del derecho a la seguridad social. Por terceras partes se entienden los particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como los agentes que actúen bajo su autoridad”. De acuerdo con esta obligación, el Estado no debe solamente abstenerse de interferir en el ejercicio pleno de este derecho, sino que también debe asegurarse de que terceras partes no interfieran o menoscaben el ejercicio pleno de la seguridad social. Para ello, además, el Estado debe asegurarse de que las condiciones impuestas por las entidades privadas que se encarguen de las prestaciones de la seguridad social sean razonables.
- 3) **Obligación de cumplir:** la cual “exige a los Estados Parte que adopten las medidas necesarias, incluido el establecimiento de un sistema de seguridad social dirigido a la plena realización del derecho a la seguridad social.” Aquí estamos ante la obligación del Estado de asegurarse ya no solamente de que no haya interferencia propia o de terceros frente al ejercicio del derecho a la seguridad social, sino de adoptar medidas efectivas para que las personas gocen plenamente de este derecho. En palabras de Abramovich y Courtis (1997), “cuando el Pacto habla de ‘adoptar medidas’ (...) significa que el Estado tiene marcado un claro rumbo y debe comenzar a ‘dar pasos’,

que sus pasos deben apuntar hacia la meta establecida y debe marchar hacia esa meta tan rápido como le sea posible.” En consecuencia, en un escenario de pasividad frente a la ausencia de un sistema de seguridad social que prevea prestaciones de salud y seguridad en el ingreso de alcance universal, el Estado se encuentra en situación de flagrante incumplimiento.

Esta obligación de cumplir se subdivide en las obligaciones de: i) *facilitar*, es decir, de adoptar medidas positivas como el reconocimiento del derecho a la seguridad social en todas sus dimensiones (prestaciones de salud y seguridad en el ingreso), y adoptar medidas legislativas para su efectivo cumplimiento; ii) *promover* en referencia a la educación y sensibilización pública sobre la materia, y iii) *garantizar* en tanto el obligación del Estado asegurarse de que todas las personas, sobre todo aquellas que pertenecen a grupos en condiciones de vulnerabilidad, no se vean impedidas de acceder a un sistema de seguridad social. En el caso peruano, resulta claro que, mientras que solamente un 30%<sup>12</sup> de la población se encuentra afiliada a un sistema de pensiones (que constituye solo una de las contingencias que debe cubrir la seguridad social) la situación es de incumplimiento y también de abandono.

### 3.1.3 Obligaciones internacionales

Esta obligación está referida a no interferir, de forma directa o indirecta, del derecho a la seguridad social en otros países. Esta obligación, pese a su aparente simplicidad, es sumamente relevante en tanto el Comité DESC señala que “los Estados Parte deben proteger, con carácter extraterritorial el derecho a la seguridad social, impidiendo, que sus propios ciudadanos y empresas violen este derecho en otros países.” En ese sentido, esta obligación contempla la posibilidad de que se generen acuerdos internacionales de responsabilidad social para aquellas empresas que prestan servicios vinculados a la seguridad social, como son las Administradoras de Fondos Previsionales<sup>13</sup> (AFPs), respeten los fines y principios de

---

<sup>12</sup> De acuerdo con el documento “Perú, cobertura del Sistema de Pensiones” del INEI, el año 2016 sólo el 31,2% de la población de 14 y más años se encontraba afiliada a un sistema de pensiones.

<sup>13</sup> Somos de la posición de que las AFPs no constituyen un sistema de seguridad social, pues no se basan en los principios básicos de la seguridad social (solidaridad, universalidad e integralidad), sino que son solamente sistemas de ahorro forzoso. Prueba de ello es el masivo proceso de reversión de la privatización de los sistemas privados de pensiones a nivel internacional. No obstante, dado que en nuestro país estas empresas sustituyen de algún modo a un sistema previsional, lo consideramos como parte de aquellas entidades que

la seguridad social, teniendo como fundamento que estamos ante un bien social y no ante una mercancía, como fue mencionado en párrafos precedentes.

### **3.1.4 Obligaciones básicas**

Finalmente, el Comité DESC señala que los Estados tienen una obligación de asegurar al menos niveles mínimos indispensables de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Para ello, cada Estado Parte debe:

- a) Asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. (...);
- b) Asegurar el derecho a los sistemas o planes de seguridad social sin discriminación alguna, en especial para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados;
- c) Respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes de injerencias injustificadas;
- d) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acciones nacionales en materia de seguridad social;
- e) Adoptar medidas para aplicar planes de seguridad social, en particular los destinados a proteger a las personas y a los grupos desfavorecidos y marginados;
- f) Vigilar hasta qué punto se ejerce el derecho a la seguridad social.

Cabe preguntarnos si el Estado peruano cumple, al menos, con las obligaciones básicas en materia de seguridad social. Es decir, ¿tenemos un sistema que asegure un nivel mínimo indispensable de prestaciones, que permita la atención de salud esencial, alojamiento, vivienda y servicios básicos?, ¿las personas en situación de desempleo pueden acceder a estos servicios mínimos esenciales?, ¿están protegidas las personas en situación de vulnerabilidad frente a estas contingencias, que derivan de la falta de ingresos? ¿el Estado peruano dispone de medidas para alcanzar progresivamente la protección universal del derecho a la seguridad social, entendida como el acceso a prestaciones de salud y seguridad

---

deben adecuarse a las disposiciones relativas a un sistema de seguridad social.

en el ingreso? El hecho de que, ante el desempleo, el Estado -a través del Poder Legislativo- disponga el uso del fondo destinado para la jubilación (es decir, para la contingencia de la vejez), ¿constituye un acto de injerencia frente a la protección de este derecho?

Creemos que las respuestas a estos cuestionamientos nos dan claridad acerca del grado de incumplimiento en el que nuestro país se encuentra de cara a las obligaciones derivadas del derecho a la seguridad social. En cuanto a la dimensión relativa referida a la seguridad en el ingreso, hay una ausencia absoluta de medidas destinadas a garantizar la plena efectividad de este derecho. Por lo tanto, consideramos que, a fin de empezar a cumplir con las obligaciones derivadas de este derecho, resulta imperativo diseñar medidas destinadas a proteger a las personas frente a una de las contingencias que implica una ausencia de ingresos, como es el desempleo.

### **3.2 La justiciabilidad del derecho a la seguridad social en el Sistema**

#### **Interamericano de Derechos Humanos: el caso Muelle Flores vs. Perú.**

De acuerdo con el artículo 19 inc. 6 del Protocolo de San Salvador, solamente podían ser objeto de peticiones individuales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las violaciones a los derechos sindicales y al derecho a la educación. No obstante, el año 2019, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre el derecho a la seguridad social en su sentencia sobre el caso Muelle Flores vs. Perú, señalando que se trata de un derecho autónomo y justiciable, toda vez que deriva del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual se remite a la Carta de la OEA, la cual como ya hemos visto reconoce el derecho a la seguridad social. Así mismo, la Corte señala que el artículo 29 de la Convención Americana, que establece las normas de interpretación, reconoce el principio pro-persona, mientras que el art. 31 numeral 3 inc. c) de la Convención de Viena dispone una visión evolutiva al momento de interpretar los tratados aplicando para ello el corpus iuris internacional. Por lo tanto, a partir de esta histórica sentencia, es posible presentar peticiones individuales frente a las violaciones al derecho a la seguridad social.

En cuanto al contenido del derecho a la seguridad social, la Corte Interamericana de Derechos

Humanos señaló que, del artículo 45° de la Carta de la OEA, interpretado de conformidad con la Declaración Americana de Derechos Humanos (artículo 22 y artículo 25) y otros instrumentos como el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 9) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9), se puede establecer que el derecho a la seguridad social “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.”

A fin de determinar los elementos que constituyen el contenido esencial del derecho a la seguridad social (que se traducen en la garantía de condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso), la Corte Interamericana de Derechos Humanos se remitió a la Observación General N°19 sobre el derecho a la seguridad social, elaborada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. En este documento se establecen cinco elementos fundamentales del derecho a la seguridad social, que son incorporados al sistema convencional de Derechos Humanos. Estos elementos son: a) disponibilidad, b) riesgos e imprevistos sociales, c) nivel suficiente, d) accesibilidad y e) relación con otros derechos. Así mismo, es importante mencionar también que la Observación General N° 19 dispone que el derecho a acceder a la justicia forma parte del derecho a la seguridad social, por lo cual las personas deben tener acceso a recursos jurisdiccionales eficaces tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional.

En la misma sentencia, la Corte señaló que entre las obligaciones de los Estados para proteger el derecho a la seguridad social está la de garantizar, a través de las autoridades competentes, la aplicación de medidas para proteger el derecho a la seguridad social. Tales medidas deberán traducirse en: 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.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se refirió al principio de progresividad. Al respecto, señaló que el derecho a la seguridad social genera obligaciones

de exigibilidad inmediata y obligaciones de carácter progresivo. En cuanto a las 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”. Por su parte, en cuanto a las obligaciones de carácter progresivo, la Corte afirma que “la realización progresiva significa que los Estados parte 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”. Así mismo, cabe añadir que, tal como señala la Corte, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados.

Es importante señalar que el contenido de la sentencia del caso Muelle Flores vs. Perú es sumamente relevante a fin de determinar el cumplimiento de las obligaciones del Estado sobre el derecho a la seguridad social, en aplicación del control de convencionalidad. Al respecto, de acuerdo con Torres (2013) “el control de convencionalidad es una técnica de contraste normativo que determina la compatibilidad de las disposiciones de derecho interno con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” (p. 348). Es decir, se trata de una acción que debe ser llevada a cabo por los jueces nacionales y por la misma Corte IDH. Así mismo, la Corte IDH (2019) ha señalado que, de acuerdo con la sentencia del caso Almonacid Arellano vs. Chile, el control de convencionalidad comprende los siguientes elementos (p.10):

- a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- b) Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias.
- c) Para efectos de determinar la compatibilidad con la CADH no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- d) Es un control que debe ser realizado ex officio por toda autoridad pública.
- e) Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH o bien su

interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.

Por lo tanto, como podemos observar, la aplicación del control de convencionalidad no constituye una atribución única de los jueces, sino que corresponde también a “toda la autoridad pública en el ámbito de sus competencias”, el cual además debe ser realizado “ex officio”. En este sentido, Pinto (2004) señala que “sostener que los derechos económicos, sociales y culturales son exigibles judicialmente no soluciona la cuestión de su efectivo goce y ejercicio toda vez que el Poder Judicial no es el órgano apropiado para diseñar una política pública (...)”. (p.49). En esa línea, es crucial que el contenido del derecho a la seguridad social desarrollado en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sea un eje central no sólo en el ámbito jurisdiccional sino también en el ámbito político.

En conclusión, el Estado peruano tiene la obligación de disponer de medidas efectivas a fin de garantizar progresivamente la protección del derecho a la seguridad social, utilizando para ello todos los recursos disponibles, tanto a nivel interno como a través de la cooperación internacional, de conformidad con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte IDH, ya sea por aplicación directa o a través del control de convencionalidad. En el siguiente capítulo, veremos cómo estas obligaciones alcanzan a la protección frente al desempleo, al tratarse de una contingencia que debe ser cubierta como parte del derecho a la seguridad social.

## **CONCLUSIONES:**

A modo de conclusión, podemos afirmar lo siguiente: en primer lugar, la seguridad social es un derecho humano reconocido en diversos tratados internacionales que generan obligaciones al Estado, y su protección se garantiza a través de la existencia de un sistema de seguridad social. Este sistema debe prever la protección de las personas frente a las diversas contingencias que se presentan a lo largo de su vida, las cuales le impiden acceder a un ingreso suficiente que asegure su bienestar y el de su familia. Esta protección es de interés social en tanto el bienestar individual de cada uno de los sujetos que componen la sociedad se traduce en bienestar colectivo. De ese modo, la seguridad social tiene dos dimensiones: las prestaciones de salud y la seguridad en el ingreso.

En segundo lugar, los elementos fundamentales de la seguridad social son: la disponibilidad (referida a la existencia de un sistema de seguridad social), los riesgos e imprevistos (las contingencias que deben ser cubiertas por la seguridad social), el nivel suficiente (referida a la forma de las prestaciones, las cuales deben ser suficientes en importe y duración), la accesibilidad (en relación a los requisitos para acceder al sistema de seguridad social) y la relación con otros derechos (vinculada a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos).

En tercer lugar, la seguridad social se rige por principios como la universalidad (objetiva y subjetiva), la solidaridad (referida al financiamiento del sistema), la unidad (económica y jurídica de los sistemas coexistentes), la participación (de los beneficiarios en la administración del sistema) y el de progresividad - y su correlato en la no regresividad.

En cuarto lugar, el Estado tiene diversos tipos de obligaciones respecto de la seguridad social, tal como precisa el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N°19. Estas son: las obligaciones jurídicas generales, las obligaciones jurídicas específicas, las obligaciones internacionales y las obligaciones básicas. Todas estas obligaciones son exigibles, y Estado peruano tiene el deber de cumplirlas.

Por último, el derecho a la seguridad social es un derecho autónomo y justiciable en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a partir de la sentencia del caso Muelle Flores vs. Perú del año 2019. En dicha sentencia, la Corte reitera cuáles son las obligaciones del Estado frente a la seguridad social. En ese marco, todas las autoridades están obligadas a actuar en cumplimiento de dichas obligaciones, en ejercicio del control de convencionalidad.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

ABRAMOVICH, Víctor. COURTIS, Christian.

1997 “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales.” En: La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires. P. 283-350.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco.

2003 “Aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en la jurisprudencia constitucional peruana”. En: Revista Ius et Praxis N°1. Lima. Versión online:[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-001220033000100009](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-001220033000100009) . Fecha de revisión: 20 de octubre de 2020.

ERMIDA URIARTE, Oscar.

1984. “Los Principios de la Seguridad Social”. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

MESA-LAGO, Carmelo

2015 “Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú” En Apuntes 78. Vol. XLIII 2016, Lima.

MONTOYA, Victorhugo. FEIJÓO, Raúl.

2015 “El rango de los Tratados sobre Derechos Humanos”. En: Revista Ius et Veritas N°50. Lima. P. 314-342.

PASCO COSMÓPOLIS, Mario

2008 “Los principios de la seguridad social y los diversos sistemas pensionarios”. En: Jurisprudencia y Doctrina Constitucional en Materia Previsional. Tribunal Constitucional del Perú. Lima.

PINTO, Mónica

2004 “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Universal y en el Sistema Interamericano.” XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. San José.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo.

1984. “La Seguridad Social en el Uruguay”. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

TORRES ZÚÑIGA, Natalia

2013 “Control de convencionalidad y protección multinivel de los derechos humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.” En: Revista Derecho PUCP N° 70. Lima. 347-369.

RUBIO CORREA, Marcial.

2009 “El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho.” Fondo Editorial PUCP. Décima Edición. Lima

#### **Instrumentos Internacionales:**

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convenio 102 de la OIT sobre Seguridad Social.
- Recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social.
- Agenda 2030 - Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.
- Carta de la Organización de Estados Americanos.
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador.

**Jurisprudencia Internacional:**

- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Muelle Flores vs. Perú, 2019.

**Pronunciamientos internacionales:**

- Observación General N°19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “El derecho a la seguridad social (artículo 9).” 39º Período de sesiones. 5-23 de noviembre de 2007.
- Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto.” 38º Período de sesiones. 30 de abril - 18 de mayo 2007.

