

LA PROTECCIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES: LOS CASOS PERUANOS

Miguel F. Canessa Montejo

Doctor por la Universidad Carlos III de Madrid y profesor del Departamento Académico de
Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Categoría Profesores

El redimensionamiento del derecho internacional del trabajo ha trasladado el énfasis en la protección de los derechos laborales a los sistemas universales y regionales de derechos humanos. Cada vez más, los pronunciamientos de los órganos de control internacional y la jurisprudencia de los tribunales de derechos humanos se centran en la materia laboral. El sistema interamericano de derechos humanos no se encuentra ajeno a ese proceso. Muestra de ello son las últimas sentencias de los casos contenciosos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se pronuncia sobre la ejecución extrajudicial o la desaparición forzada de sindicalistas, la libertad sindical, las pensiones de jubilación, los despidos o las destituciones, entre otros. Sin embargo, hay una completa ausencia de conocimiento entre los laboristas peruanos sobre el funcionamiento del sistema interamericano. El presente estudio, que pretende aliviar esa carencia, se ha dividido en tres secciones. En primer lugar, se analizan los instrumentos interamericanos de derechos humanos que consagran los derechos laborales, de modo que se puedan establecer con precisión las obligaciones internacionales que se desprenden de ellos. En segundo lugar, se examinan los procedimientos de control del sistema interamericano y se enfatizan los aspectos que correspondan a los derechos laborales. En tercer lugar, se estudian los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana en materia de derechos humanos laborales, para resaltar los aspectos sustanciales de manera que se puedan derivar sus consecuencias jurídicas también sobre los ordenamientos nacionales.

I. Introducción

En los últimos años, se ha producido un notable avance en la protección de los derechos laborales dentro del sistema de protección interamericano. Fue la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso Baena Ricardo y otros del 2 de febrero de 2001 referido al despido de 270 trabajadores estatales panameños la que marcó una línea divisoria en este proceso. A partir de esta sentencia, el sistema interamericano ingresa a una nueva etapa en materia laboral y los pronunciamientos de los órganos de control

interamericano —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), respectivamente— amplían los temas litigiosos. Los pronunciamientos ya no se reducen a la condena por los asesinatos de sindicalistas, entendible por el período álgido de dictaduras que sufrió la región, sino que también abordan la libertad sindical, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la discriminación laboral, los despidos o las destituciones injustificadas, el pago y reajustes de pensiones de jubilación, etc.

Sin embargo, este proceso se ha mantenido ajeno en el mundo laboral nacional, a pesar de que un significativo número de los casos contenciosos laborales ventilados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos son peruanos y que las sentencias del tribunal internacional son obligatorias. Existe la errónea imagen de que estos casos no son relevantes para el ordenamiento nacional o que simplemente no protegen derechos laborales, sino la violación de una garantía judicial o el debido proceso.

En realidad, estas críticas no prestan atención al propio diseño normativo del sistema interamericano de derechos humanos y asumen que se reproduce a nivel regional la estructura normativa de los estados nacionales. Se trata de un desconocimiento del modelo normativo y las obligaciones provenientes del sistema interamericano de derechos humanos. Por eso, resulta importante analizar los pronunciamientos de la Comisión Interamericana o las sentencias u opiniones consultivas de la Corte Interamericana y considerar la forma en que se encuentran consagrados los derechos humanos laborales dentro de los instrumentos regionales y en qué consisten los procedimientos de control del sistema interamericano.

Tomando en consideración lo señalado, el presente estudio pretende incorporar esta perspectiva en el análisis del sistema interamericano y la protección de los derechos humanos laborales. Por ello, se ha sido dividido el estudio en tres partes. En primer lugar, se analizan los instrumentos interamericanos de derechos humanos que consagran derechos laborales, de modo que se puedan establecer con precisión las obligaciones internacionales que se desprenden de ellos. En segundo lugar, se examinan los procedimientos de control del sistema interamericano y se enfatizan los aspectos que correspondan a los derechos laborales. En tercer lugar, se estudian los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana en materia de derechos humanos laborales relacionados con nuestro país y se resaltan los aspectos sustanciales de manera que se puedan derivar sus consecuencias jurídicas sobre nuestro ordenamiento nacional.

Se ha decidido restringir el análisis del estudio solo a los pronunciamientos de casos laborales peruanos, reconociendo que esta decisión metodológica le hace perder riqueza jurídica a la actuación de los órganos de control interamericano, ya que existen importantes pronunciamientos en materia laboral sobre otros países. No obstante, la justificación de esta restricción reside en que se busca profundizar el impacto de los pronunciamientos en nuestro ordenamiento y resaltar la falta de defensa de los derechos laborales en el Perú.

2. Los derechos humanos laborales en los instrumentos interamericanos

En el interior del sistema interamericano de derechos humanos existe una serie de instrumentos interamericanos que consagran un conjunto de derechos laborales, elevados a la cúspide normativa, con su correspondiente prioridad protectora en el hemisferio. A continuación, se hace un recorrido por esos instrumentos regionales.

2.1. La Carta de la Organización de los Estados Americanos

La OEA se estableció en abril de 1948 durante la Conferencia de Bogotá, en la que participaron 21 estados del hemisferio. La OEA entró en funciones en diciembre de 1951 cuando se alcanzó el número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigencia de su Carta.

En la Carta original se establecieron disposiciones sobre derechos sociales «como son las contenidas en los capítulos IV denominado “Normas sobre educación, ciencia y cultura” y VI denominado “Normas sociales”. Por último en el capítulo VII se identificaron metas hacia las cuales deberían orientarse las políticas económicas de los estados, y en el IX se estableció el compromiso que éstos asumen en materia de educación, ciencia y cultura» (CEPAL e IIDH 1997: 21).

La Carta de la OEA ha sido reformada en cuatro ocasiones por medio de los Protocolos de Buenos Aires (febrero de 1967), Cartagena de Indias (diciembre de 1985), Washington (diciembre de 1992) y Managua (junio de 1993).

El Protocolo de Buenos Aires de 1967 incluyó el capítulo VII sobre desarrollo integral dentro de la Carta de la OEA, en el que se ubican los artículos que recogen los derechos laborales. En el artículo 34 se establecen como metas básicas: salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos. Asimismo, el artículo 45 dispone la aplicación de principios y mecanismos, tales como: el trabajo es un derecho y un deber social, que incluye salarios justos (inciso b); el derecho a la asociación (que incluye la sindical), el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia (inciso c) y el desarrollo de una política eficiente de seguridad social (inciso h). A esto debemos agregar el principio de no discriminación recogido en su artículo 3.1 que tiene aplicación en el ámbito de las relaciones laborales.

Estos derechos laborales recogidos en la Carta revelan la importancia adquirida por esta materia dentro del contexto hemisférico. En resumen, la Carta de la OEA no es tan solo un tratado internacional de constitución de un organismo internacional, sino que también recoge un pequeño listado de derechos obligatorios para sus estados miembros.

2.2. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Simultáneamente a la constitución de la OEA, los estados americanos reunidos en la Conferencia de Bogotá adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, DADH). Esta Declaración Americana se adoptó meses antes de que la Asamblea de Naciones Unidas aprobase la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Declaración se divide en dos capítulos: Derechos y Deberes, respectivamente. Los derechos laborales recogidos en la Declaración Americana son: el derecho a la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación (artículo II), el derecho al trabajo y a una justa retribución (artículo XIV), el derecho al descanso y a su aprovechamiento (artículo XV), el derecho a la seguridad social (artículo XVI) y el derecho de asociación que incluye la sindical (artículo XXII). En el plano de los deberes, el artículo XXXVIII establece el deber de trabajar a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.

La DADH es el inicio del sistema de protección de los derechos humanos dentro del continente y fue el pilar de la normativa internacional hemisférica por un prolongado tiempo

hasta la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se ha discutido sobre el valor jurídico que goza la Declaración Americana, especialmente desde que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) se pronunciase al respecto en su Opinión Consultiva OC-10 del 14 de julio de 1989.

La opinión consultiva se inició con la consulta de Colombia a la Corte Interamericana sobre el valor jurídico de la Declaración Americana y si la Corte tenía jurisdicción para interpretar la Declaración al amparo del artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos.¹ La Corte señala que la Declaración Americana «no fue concebida ni redactada para que tuviera la forma de un tratado» (Corte IDH 1989: párrafo 34). No obstante esto, apoyándose en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre la presencia de Sudáfrica en Namibia,² la Corte subraya que no es a la luz del momento de la redacción de la Declaración Americana —1948— que debe ser analizado el estatus jurídico del instrumento internacional, «sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que hoy es el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración» (Corte IDH 1989: párrafo 37). Luego, resalta que los artículos 112 y 150 de la Carta de la OEA atribuyen a la Comisión Interamericana la competencia de velar por los derechos humanos y estos no son otros que los enunciados en la Declaración Americana (Corte IDH 1989: párrafo 41). Asimismo, que la Asamblea General de la OEA ha reconocido reiteradamente que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los estados miembros (Corte IDH 1989: párrafo 42). Para concluir que «los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Corte se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA» (Corte IDH 1989: párrafo 43). Bajo estos argumentos, la Corte Interamericana resuelve que para los estados miembros de la OEA, «la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales» (Corte IDH 1989: párrafo 44), y, aunque la Declaración no sea un tratado, no debemos concluir que «carezca de efectos jurídicos, ni que la Corte esté imposibilitada para interpretarla en el marco de lo precedentemente expuesto» (Corte IDH 1989: párrafo 45).

La opinión consultiva de la Corte Interamericana sigue similares argumentos a los que se plantea respecto al carácter vinculante de la Declaración Universal de Derechos Humanos como complemento e interpretación de la Carta de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos (Canessa 2008: 43 y ss.). En este caso, la Declaración Americana es el complemento y la interpretación de la Carta de la OEA.

Hay que agregar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ya se había pronunciado con anterioridad sobre la obligatoriedad de la Declaración

1 El artículo 64 establece: «1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos de los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales».

2 Se refiere a la Opinión Consultiva de 21 de junio de 1971 sobre las «Consecuencias jurídicas para los Estados de la continuada presencia de Sudáfrica en Namibia (Sudoeste de África) pese a la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad» de la Corte Internacional de Justicia.

Americana.³ Su pronunciamiento cuenta con el respaldo de su propio estatuto. En primer lugar, el artículo 1 del estatuto establece que la CIDH es el órgano responsable en materia de derechos humanos dentro de la OEA, entendiéndose que son los derechos consagrados en la Declaración Americana en relación con los estados miembros que no son partes en la Convención Americana. En segundo lugar, el artículo 20, inciso a del estatuto señala: «En relación con los Estados Miembros de la Organización que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tendrá, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18, las siguientes: a. Prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre». A esto debemos agregar el artículo 51 del Reglamento de la Comisión:⁴ «La Comisión recibirá y examinará la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre en relación a los estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos». Con lo que la Comisión IDH tiene la responsabilidad de velar por la observancia de la Declaración Americana que realicen los estados miembros de la OEA.

En resumen, aunque la Declaración Americana no es un instrumento internacional sujeto a ratificación de los estados, los órganos de control del sistema interamericano —la Corte y la Comisión—, han interpretado que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones para los estados miembros de la OEA en materia de derechos humanos, en razón a su estrecho vínculo con la Carta de la OEA y a la práctica reiterada de los estados americanos.

2.3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia de San José. La Convención entró en vigor el 18 de julio de 1978 al superar el número de ratificaciones exigidas por el texto internacional (artículo 74, párrafo 2).⁵

La Convención Americana es un tratado regional sujeto a ratificación o adhesión de los estados del hemisferio (artículo 74) y se enmarca en los principios ya consagrados por la Carta de la OEA, la DADH y la Declaración Universal de Derechos Humanos. El mandato de la Convención Americana proviene de la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria que resolvió elaborar una convención interamericana de derechos humanos que incluyese la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados en derechos humanos.

La Convención Americana reconoce un listado de derechos humanos, especialmente en la categoría de derechos civiles y políticos, al considerar que los derechos económicos, sociales y educacionales han sido ya incorporados en la Carta de la OEA. Sin embargo, la propia CADH

3 «La Comisión Interamericana analizó la obligatoriedad de la Declaración en una decisión adoptada en 1981, concluyendo que la Carta de la OEA toma obligatorios, tanto la Declaración Americana de 1948, como el Estatuto y el Reglamento de la Comisión. La respuesta de los Estados al examen de denuncias y a otras investigaciones de la Comisión confirma la obligatoriedad de la Declaración» (O'Donnell 1989: 24).

4 La última reforma del Reglamento de la Comisión Interamericana entró en vigencia el 1 de agosto de 2013.

5 Hasta agosto de 2013 lo han ratificado 24 Estados americanos y se han presentado dos denuncias: Trinidad y Tobago (26 de mayo de 1998) y Venezuela (10 de septiembre de 2012).

recoge dentro de su listado de derechos civiles y políticos un conjunto de derechos humanos laborales: la prohibición de la discriminación (artículos 1 y 24); la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre (art. 6,1); la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio (art. 6, 2 y 3); la libertad sindical (art. 16,1); y la protección al menor trabajador (art.19).

Posteriormente, se evaluó que se requería un protocolo adicional a la Convención que incluyese los derechos económicos, sociales y culturales, porque existían agudos problemas de protección. Como bien afirma el juez Cançado (1994: 48): «El respeto de estos derechos quedó así desprovisto de un sistema eficaz de control, por cuanto las disposiciones de la Carta de la OEA no tenían como objeto la protección o la garantía de los derechos humanos, sino más bien a definir para los Estados miembros objetivos y líneas de conducta en materia económica, social y cultural».

La Convención Americana establece dos reglas diferentes dentro de su texto en cuanto a la obligación de la aplicación de los derechos. Por un lado, la regla general de los artículos 1 y 2 del instrumento regional; y, por otro lado, la regla especial para los derechos económicos, sociales y culturales del artículo 26. Los derechos humanos laborales se ubican en ambos espacios normativos.

2.3.1. Las reglas generales de aplicación (artículos 1 y 2)

La Convención Americana establece en su artículo 1, párrafo 1 que: «Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social».

Conforme a este artículo de la Convención existirían cuatro obligaciones precisas para los estados partes. En primer lugar, la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la CADH.⁶ En segundo lugar, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la CADH.⁷ En tercer lugar, la obligación de establecer recursos jurídicos efectivos que aseguren la protección de los derechos reconocidos en la Convención Americana, conforme lo establece el propio instrumento internacional en su artículo 25. En cuarto lugar, la obligación de no discriminar a las personas que se encuentren en el territorio o en la jurisdicción del estado parte en el cumplimiento de las obligaciones señaladas.

El artículo 2 de la Convención establece: «Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos

6 «La primera obligación asumida por los Estados partes, en los términos del citado artículo (la Corte alude al artículo 1 de la Convención), es la de respetar los "derechos y libertades reconocidos" en la Convención (el paréntesis es mío)» (Corte IDH 1988: párrafo 165).

7 «La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos» (Corte IDH 1988: párrafo 166).

constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades». Se trata del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, ya sea para derogar normas nacionales que resulten incompatibles con los derechos de la Convención o para elaborar normas que hagan efectivos los derechos en el ámbito nacional.⁸

Las reglas generales de la Convención Americana de Derechos Humanos corresponden en el ámbito de los derechos humanos laborales a los derechos que expresamente han sido recogidos: la prohibición de la discriminación, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la libertad sindical y la protección al menor trabajador. En otras palabras, estos derechos humanos laborales se rigen por el marco general de obligaciones de la CADH.

2.3.2. La regla especial de aplicación de los derechos sociales (artículo 26)

El tratamiento normativo que se realiza sobre los derechos económicos, sociales y culturales se ubica en el artículo 26 de la Convención. Dicho artículo recoge el criterio del desarrollo progresivo de este tipo de derechos: «Los estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados».

Con ello, el artículo 26 establece la obligación de los estados partes de adoptar providencias o medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la OEA, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. La interpretación del artículo 26 me conduce a cuatro materias que pretendo abordar. En primer lugar, cuál es el significado del compromiso de adoptar providencias. En segundo lugar, cuáles son los derechos humanos laborales contenidos en la Carta de la OEA a los que se les aplica el presente artículo. En tercer lugar, cómo afectan los recursos disponibles de los estados partes a su obligación de adoptar medidas respecto a los derechos humanos laborales. En cuarto lugar, cómo debe interpretarse el carácter progresivo de estos derechos.

Respecto a la obligación de adoptar providencias establecido en el artículo 26 de la CADH, consiste en que el Estado tome las necesarias acciones para cumplir con las normas del instrumento internacional. Esto significa, en mi opinión, que serían cuatro obligaciones precisas. En primer lugar, la obligación de que cualquier medida adoptada debe respetar el principio de no discriminación. En segundo lugar, la obligación de derogar la legislación interna que no se encuentre conforme con los derechos sociales recogidos en la Carta de la OEA y sustituirla por una legislación acorde con dichos derechos. En tercer lugar, la obligación de establecer los

8 La Corte Interamericana lo ha expresado en los siguientes términos: «El deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías» (Corte IDH 1999: párrafo 207).

recursos jurídicos internos efectivos que aseguren la justiciabilidad de los derechos. En cuarto lugar, la obligación de satisfacer los niveles esenciales de cada uno de los derechos sociales recogidos en la Carta de la OEA. El fundamento de estas obligaciones proviene de la propia interpretación que ha desarrollado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al artículo 2, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC),⁹ que es similar a la regulación de la Convención Americana.

En cuanto al listado de derechos humanos laborales recogidos en la Carta de la OEA, como se ha señalado previamente, son: el principio de no discriminación en el ámbito laboral (artículo 3.1); salarios justos; oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos (artículo 34); el derecho al trabajo; la libertad sindical; el derecho a la negociación colectiva; el derecho a la huelga; el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia; y el derecho a la seguridad social (artículo 45).

Sobre los recursos disponibles como limitante para la adopción de providencias, sin duda, esta variable resulta importante respecto de los derechos más difíciles de materializar, porque se tratan de obligaciones de cumplir, como en el caso del derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, porque en el caso de los restantes derechos se tratan más de obligaciones de respetar —como la libertad sindical y el derecho a la huelga— u obligaciones de proteger —la prohibición de la discriminación en las relaciones laborales o la protección de las organizaciones sindicales—, las cuales no se encuentran condicionadas o limitadas a los recursos disponibles, por lo que no existen impedimentos para su aplicación. Para los derechos que suponen una obligación de cumplir, el instrumento internacional es más flexible para su cumplimiento progresivo, pero se deben garantizar los niveles mínimos de cada uno de ellos.

Finalmente, el carácter progresivo de realización de los derechos enunciados dentro del marco del artículo 26 ha sido interpretado por la Corte Interamericana en diversas sentencias, aunque destacan los casos *Cinco Pensionistas vs. Perú* y *Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, respectivamente. En la primera de las sentencias, la Corte establece que los derechos económicos, sociales y culturales tienen tanto una dimensión individual como colectiva. Su desarrollo progresivo se debe medir en función de la creciente cobertura de esos derechos en general sobre el conjunto de la población, teniendo presente los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente (Corte IDH 2003a: párrafo 147). Esto significa que la progresividad de la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales se materializa en su creciente cobertura sobre el conjunto de la población dentro del marco de la equidad social y no en función de la específica situación de un determinado grupo o de un individuo.¹⁰ En la segunda sentencia, la Corte señala que

9 Es importante resaltar que 25 Estados americanos han ratificado tanto la Convención Americana como el PIDESC.

10 La interpretación de la Corte sobre esta sentencia ha recibido serias críticas: «Tal interpretación no puede inferirse del texto de la norma, ya que no hay mención alguna a la verificación de una situación generalizada para que se configure el supuesto de regresividad. Por ello, creemos equivocado excluir el alcance de la norma a aquellos casos que afectan a un sector determinado de la población, e incluso, a víctimas individuales. Es obvio que los supuestos de violaciones de derechos sociales pueden presentarse tanto en el plano individual como colectivo y en algunas oportunidades como afectaciones de toda la población. A nuestro entender, el cumplimiento de la obligación de no regresividad debe medirse precisamente en situaciones particulares las que, por otra parte, podrán comprender la afectación de derechos de grupos determinados o en ocasiones de toda la población. De lo contrario, la aplicación de esta norma se vería notablemente restringida, contrariando su letra y espíritu y dejando un amplio margen a los Estados para adoptar disposiciones peyorativas que afecten a grupos específicos o a víctimas individuales. Por lo demás, la interpretación efectuada por la Corte no se compadece con los estándares

el carácter progresivo de los derechos le otorga cierta flexibilidad en su cumplimiento, ya sea por las dificultades en materializarlo en un breve período de tiempo como por las dificultades que implica su efectividad en cada país.¹¹ Aunque esto no supone restarle la obligatoriedad que tiene el derecho, es decir, en «adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido». Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos (Corte IDH 2009b: párrafo 102). En la misma sentencia, la Corte señala que existe un deber condicionado de no regresividad en el cumplimiento del derecho social, por lo que la regresividad resulta justiciable (Corte IDH 2009b: párrafo 103).

Así, para los derechos humanos laborales ubicados en el marco del artículo 26 de la Convención americana, los estados partes se han comprometido a adoptar providencias que respeten el principio de no discriminación, armonicen su derecho interno con ellos y otorgue la debida protección jurídica, para así lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos dentro de un marco de equidad social, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. No se admite la regresividad en el cumplimiento del derecho, salvo que esté debidamente justificado y se evidencie el aprovechamiento de los recursos que el Estado disponga para su cumplimiento. En todo caso, la regresividad está sujeta a ser justiciable ante los órganos de control del sistema interamericano.

Antes de concluir con el análisis de la regla especial de aplicación del artículo 26, quiero destacar que la libertad sindical se ubica tanto en el marco de los artículos 1 y 2 como en el artículo 26. Es decir, la libertad sindical se encuentra recogido expresamente en el artículo 16.1 de la Convención Americana y, a la vez, en el artículo 45 inciso c) de la Carta de la OEA con lo que está dentro del marco del artículo 26 de la CADH. ¿Qué consecuencia jurídica provoca esta doble presencia en la Convención Americana? En principio, la libertad sindical estaría doblemente protegida por ambos marcos de aplicación, aunque las obligaciones de los artículos 1 y 2 de la CADH son más precisas y por ende muestran con mayor exactitud las obligaciones de los estados partes en la materia.

2.4.El Protocolo de San Salvador

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (en adelante, Protocolo Adicional) fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 para los estados americanos que lo han ratificado.¹² El sustento jurídico

que vienen desarrollando el Comité y parece obligarla a realizar en el marco de un caso individual la supervisión de situaciones generales lo que no está dentro de su limitada competencia» (Rossi y Abramovich 2004: 468-469). Cfr. Courtis 2006: 44-52.

11 Estos dos criterios expuestos por la Corte provienen de la Observación General N°. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC 1990: párrafo 9).

12 Solo pueden ser Partes en el Protocolo los estados que han ratificado la Convención Americana. Hasta agosto de

del Protocolo Adicional proviene del artículo 31 de la CADH que dispone: «Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 26 y 77».

La ausencia de derechos económicos, sociales y culturales en la redacción de la Convención Americana provocó la necesidad de elaborar un tratado complementario sobre la materia. En una de sus consideraciones, el Protocolo Adicional resalta:

Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente sus riquezas y recursos naturales

Asimismo, en otra de sus consideraciones se reconoce la interdependencia entre los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales:

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

Dentro de este marco normativo, hay un significativo número de derechos laborales que son consagrados como derechos humanos en el sistema interamericano por medio de este Protocolo Adicional, siguiendo la línea ya formuladas por la Carta Americana de Garantías Sociales de 1947 y la Carta de la OEA. El Protocolo de San Salvador recoge en el plano individual los siguientes derechos humanos laborales: el derecho al trabajo (artículo 6), el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7), el derecho a una remuneración mínima (artículo 7, inciso a), la libertad de trabajo (artículo 7, inciso b), la promoción en el empleo (artículo 7, inciso c), la estabilidad laboral (artículo 7, inciso d), la seguridad e higiene en el trabajo (artículo 7, inciso e), la prohibición del trabajo nocturno o labores insalubres o peligrosas para los menores de 18 años de edad (artículo 7, inciso f), la prohibición de trabajos que pongan en peligro la salud, seguridad o moral de menores de 16 años de edad (artículo 7, inciso f), la limitación de la jornada de trabajo (artículo 7, inciso g), el derecho al descanso (artículo 7, inciso h), las vacaciones pagadas (artículo 7, inciso h), la remuneración de los días feriados (artículo 7, inciso h) y derecho a la seguridad social (artículo 9). En el caso de los derechos colectivos, el Protocolo reconoce los derechos sindicales en el artículo 8 y exige que los estados partes garanticen: el derecho a organizar sindicatos y afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses (inciso a, párrafo 1), el derecho a la huelga (inciso b, párrafo 2) y nadie podría ser obligado a pertenecer a un sindicato (párrafo 3).

Con la ratificación o adhesión de un Estado americano al Protocolo Adicional, se le impone una serie de obligaciones exigibles establecidas en el instrumento internacional. En

2013 lo han ratificado 16 estados americanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

primer lugar, la obligación de adoptar determinadas medidas. En segundo lugar, la obligación de adoptar disposiciones en el derecho interno. En tercer lugar, la obligación de garantizar la no discriminación en la titularidad, el goce y el ejercicio de los derechos enunciados en el Protocolo Adicional. Dichas obligaciones son exigibles sin que medie ningún impedimento o condicionamiento para su cumplimiento.

La primera obligación es la adopción de medidas que se encuentra recogida en el artículo I del Protocolo Adicional, que señala:

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo.

La segunda obligación es la adopción de disposiciones de derecho interno que se encuentra recogido en el artículo 2 del Protocolo Adicional, que señala: «Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos».

Esta obligación se complementa con lo señalado en el primer artículo del Protocolo. La obligación de adoptar medidas necesarias incluye la adopción de disposiciones de derecho interno que aseguren la efectividad de los derechos recogidos en el Protocolo Adicional. Asimismo, este artículo es similar al artículo 2 de la Convención Americana, por lo que debería seguirse la interpretación que ha formulado al respecto la Corte Interamericana. Es decir, significan dos obligaciones. Por un lado, la supresión de las normas y las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en el instrumento regional. Por otro lado, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías (Corte IDH 1999: párrafo 207).

La tercera obligación está establecida por el principio de no discriminación,¹³ que se encuentra recogido en el artículo 3 del Protocolo Adicional, que señala: «Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social».

Esta obligación general ha sido analizada por la Corte Interamericana. De ella se desprenden tres obligaciones específicas para los estados partes. En primer lugar, la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias. En segundo lugar, la obligación de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio. En tercer lugar, la obligación de combatir las prácticas discriminatorias (Corte IDH 2003b: párrafo 88).

En breve, el significado de estas tres obligaciones reseñadas para los derechos humanos laborales del Protocolo de San Salvador se resumen en que los estados deben adoptar las

¹³ La Corte Interamericana ha definido la discriminación «para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos» (Corte IDH 2003b: párrafo 84).

medidas necesarias para garantizar su plena efectividad dentro de los ordenamientos nacionales, lo que puede representar la derogación o modificación de las normas laborales vigentes para su adecuación al Protocolo o la promulgación de normas. Asimismo, la adopción de estas medidas necesarias incluye la prohibición de introducir regulaciones discriminatorias, eliminar las existentes y especialmente combatir las prácticas discriminatorias en las relaciones laborales.

2.5. Otros instrumentos regionales de derechos humanos

Luego de la elaboración del Protocolo de San Salvador, el sistema interamericano de derechos humanos ha ingresado a una etapa en la que los nuevos instrumentos regionales tienen una naturaleza temática que refuerza y complementa a los anteriores. En el presente estudio se destacan aquellos que recogen derechos humanos laborales.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o «Convención de Belém do Pará» fue adoptada el 9 de junio de 1994 y entró en vigor el 5 de marzo de 1995.¹⁴ La Convención define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1). De acuerdo con esta definición, la Convención se aplica cuando una mujer sufre violencia dentro de las relaciones laborales, con independencia de que se desenvuelva en la administración pública o en el sector privado. Asimismo, la Convención establece el acoso sexual en el lugar de trabajo como uno de los supuestos de violencia contra la mujer (artículo 2, inciso b).

La Convención subraya que la mujer goza del listado de derechos humanos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre la materia, y destaca dentro de ellos la libertad de asociación (artículo 4 inciso h) y el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país (artículo inciso j). Asimismo, se resalta el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, incluida la que se produzca en materia laboral (artículo 6 inciso a).

Entre las obligaciones principales establecidas en la Convención, una de ellas consiste en que los estados partes deben adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia (artículo 7). A partir de una lectura del instrumento regional se pueden precisar las siguientes políticas para el caso de la protección de la mujer trabajadora. En primer lugar, abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la trabajadora y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación. En segundo lugar, actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia de la mujer en el mundo del trabajo. En tercer lugar, incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en el mundo del trabajo y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso. En cuarto lugar, adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la trabajadora de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad. En quinto lugar, tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para

¹⁴ Hasta agosto de 2013 lo habían ratificado 32 estados americanos y es uno de los instrumentos regionales de derechos humanos que ha recibido el mayor número de ratificaciones o adhesiones.

modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la trabajadora. En sexto lugar, establecer procedimientos legales justos y eficaces para la trabajadora que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos. En séptimo lugar, establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la trabajadora objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces. En octavo lugar, adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva la Convención.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad fue adoptada el 7 de junio de 1999 y entró en vigor el 14 de septiembre de 2001.¹⁵ Se define la discapacidad como una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social (artículo I.1). Asimismo, se entiende por discriminación contra las personas con discapacidad toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales (artículo I.2).

La Convención establece como una obligación del estado parte adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier índole para eliminar este tipo de discriminación contra las personas con discapacidad (artículo III.1). Estas medidas deben ser adoptadas por las autoridades gubernamentales y por las entidades privadas en el empleo (artículo III.1.a), por lo que la responsabilidad corresponde tanto al Estado como a los empleadores privados. Asimismo, es una obligación del Estado trabajar prioritariamente en la formación ocupacional para las personas con discapacidad (artículo III.2), de modo que puedan acceder a puestos de trabajo.

La Carta Democrática Interamericana fue adoptada el 11 de setiembre de 2001 y, aunque no tiene carácter vinculante para los estados americanos, es un instrumento regional que relaciona el respeto de los derechos humanos con el proceso de consolidación de la democracia representativa en el hemisferio. En una de sus consideraciones se reconoce «que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la realización de los ideales democráticos».

La Carta señala que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana (artículo 9). Asimismo, en su artículo 10 establece que:

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de las normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

¹⁵ Hasta agosto de 2013 lo habían ratificado 19 estados americanos.

Recientemente, se han adoptado dos importantes convenciones interamericanas contra la discriminación, aunque todavía no han entrado en vigor, merecen ser destacadas porque incorporan los avances jurisprudenciales y doctrinales producidos en la materia.

La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia fue adoptada el 5 de junio de 2013. La Convención define la discriminación como «cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes». Otro de los aportes de la Convención es ampliar y dejar abierto el listado de causales de discriminación:

La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra (Artículo I, numeral 1).

Asimismo, añade las nociones de discriminación múltiple o agravada (numeral 2), la discriminación indirecta (numeral 3) y la intolerancia (numeral 5); exceptúa de la noción de discriminación las medidas especiales o acciones afirmativas (numeral 4).

La Convención utiliza el término «ser humano» —que sustituye al término «persona»— para referirse a los sujetos protegidos por el instrumento regional. Con esto se buscaría evitar distinciones axiológicas que desvirtúen la universalidad de la protección. Así, el artículo 2 establece: «Todo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra toda forma de discriminación e intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada». De este modo, se refuerza la aplicación del principio de igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación en el ámbito laboral. El artículo 3 señala: «Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en sus leyes nacionales y en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, tanto a nivel individual como colectivo».

La Convención establece como obligaciones de los estados partes prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia en el goce de los derechos humanos —incluidos los laborales— consagrados en los instrumentos internacionales y regionales aplicables y en la jurisprudencia de las cortes internacionales y regionales de derechos humanos (artículo 4, numeral viii) y en la denegación del acceso a cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 4, numeral xii). Además, existe la obligación de formular y aplicar políticas públicas que tengan por objetivo el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades de carácter laboral o social para todas las personas.

Hay que resaltar el artículo 7 que ordena:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar la legislación que defina y prohíba claramente la discriminación y la intolerancia, aplicable a todas las autoridades públicas, así como a todas las personas naturales o físicas, y jurídicas, tanto en el sector público como privado, en especial en las áreas de empleo, [...], protección social, ejercicio de la actividad económica, acceso a los servicios públicos, entre otros; y a derogar o modificar toda legislación que constituya o dé lugar a discriminación e intolerancia.

Se trata de plasmar claramente la obligación estatal en legislar sobre la prohibición de la discriminación, incluida la materia laboral.

También la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia fue adoptada el 5 de junio de 2013. La singularidad de esta Convención respecto a la anterior es que busca ser más precisa sobre una de las modalidades de discriminación. Así, define la discriminación racial y establece que puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico (artículo 1, numeral 1). Asimismo, define como racismo «cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial». La Convención condena el racismo por ser contrario a los principios fundamentales del derecho internacional y es condenado por los estados partes.

La aplicación de esta Convención se plantea tanto en el ámbito público como privado y es obligación del Estado asegurar su cumplimiento en ambas esferas. Asimismo, establece las mismas obligaciones reseñadas en la anterior Convención, por lo que su exigencia corresponde también en materia laboral.

A lo largo de esta primera parte, se ha analizado la naturaleza jurídica de los instrumentos regionales de derechos humanos que recogen derechos humanos laborales, así como las obligaciones que se imponen a los estados. En primer lugar, la obligación de respetar los derechos y libertades recogidas en el instrumento internacional. En segundo lugar, la obligación de proteger los derechos y libertades consagrados en el instrumento regional. En tercer lugar, la obligación de no discriminar en la titularidad, goce y el ejercicio de los derechos y libertades consagrados en el instrumento regional. En cuarto lugar, la obligación de adoptar medidas para hacer efectivo los derechos y libertades consagrados en el instrumento regional. La adopción de las medidas debe producirse dentro de un plazo de razonable desde la entrada en vigencia del instrumento regional en el ordenamiento interno. Las medidas deben derogar, modificar o reformar la legislación para que concuerde con los derechos y libertades consagrados en el instrumento regional. Las medidas deben aprobar la legislación que asegure el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos y libertades consagrados en el instrumento regional. Las medidas deben suprimir las prácticas que entrañen una violación de los derechos y libertades consagrados en el instrumento regional. En quinto lugar, la obligación de ofrecer recursos jurídicos internos efectivos que aseguren la protección de los derechos y libertades consagrados en el instrumento regional.

Este conjunto de obligaciones cubren las relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado. Asimismo, su protección alcanza tanto los actos cometidos por los agentes del Estado como por las personas particulares y las entidades privadas.

Queda claramente establecido el carácter obligatorio de los instrumentos regionales de derechos humanos. Si con esto se ha reafirmado el carácter obligatorio de los derechos humanos laborales en el hemisferio americano, lo que sigue es estudiar los procedimientos de control implementados en el sistema interamericano de derechos humanos.

3. Los procedimientos de control interamericanos y los derechos humanos laborales

En esta parte se presentan brevemente los procedimientos de control interamericanos establecidos por los instrumentos regionales de derechos humanos. El sistema interamericano cuenta con tres tipos de procedimientos de control: el sistema de reportes, el sistema de peticiones y los casos contenciosos ante la Corte Interamericana. En el presente estudio nos concentraremos en los dos últimos.

3.1. El sistema de peticiones

Tomando como criterio la violación de algún derecho recogido en un instrumento interamericano de derechos humanos, existen seis clases de peticiones o denuncias. En primer lugar, las peticiones dirigidas por la violación de algún derecho de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 51 del Reglamento de la CIDH). En segundo lugar, las peticiones dirigidas por la violación de algún derecho de la Convención Americana (artículos 44 y 45 de la CADH). En tercer lugar, las peticiones dirigidas por la violación de la libertad sindical o el derecho a la educación recogido en el Protocolo de San Salvador (artículo 19, párrafo 6 del Protocolo Adicional). En cuarto lugar, las peticiones dirigidas por la violación de algún derecho de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículo 12 de la referida Convención). En quinto lugar, las peticiones dirigidas por la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículos 8 y 16 de la referida Convención). En sexto lugar, las peticiones dirigidas en las que se alegue la desaparición forzada de personas (artículos XIII y XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas).

Hay que tener presente que las dos convenciones interamericanas sobre discriminación también incluyen un sistema de peticiones que se pueden presentar ante la CIDH que contengan denuncias o quejas por su violación.

En el presente estudio, nos centraremos en estudiar los cuatro primeros sistemas de peticiones, porque en ellos pueden ventilarse violaciones a los derechos humanos laborales consagrados en instrumentos regionales.

El primer tipo de peticiones que se presentan por la violación de algún derecho de la Declaración Americana se encuentra amparado en el artículo 49 del Reglamento de la Comisión Interamericana, que señala que la CIDH recibe y examina la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la DADH en relación con los estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana.¹⁶

Como se señaló anteriormente, el establecimiento de peticiones sobre violaciones de derechos de la DADH es uno de los argumentos para sostener el carácter obligatorio del

16 Hay 11 estados miembros de la OEA que no han ratificado o no se han adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que pueden ser denunciados con esta modalidad: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guyana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Venezuela (los dos últimos Estados denunciaron la Convención).

instrumento internacional para los estados del hemisferio.¹⁷ Asimismo, este primer sistema de peticiones está dirigido a aquellos países que no han ratificado o no se han adherido a la Convención Americana, lo que asegura que existe una base mínima de protección de los derechos humanos en el hemisferio. También debe mencionarse que la Declaración Americana recoge indistintamente derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales en su listado; en tanto que la Convención se concentra mayoritariamente en los derechos civiles y políticos. Aunque el número de derechos humanos y la precisión en el contenido de los derechos se encuentran mejor expresados en la Convención en comparación con la Declaración; sin embargo, esto no le resta importancia a este sistema de peticiones.

En el caso de los derechos humanos laborales, hay que subrayar que salvo la prohibición de la discriminación y la libertad sindical, los derechos recogidos en la Declaración Americana no coinciden con los de la Convención Americana, lo que de alguna manera impide gozar de una uniformidad en la verificación de los derechos entre los distintos estados.

El segundo tipo de peticiones que se presentan por la violación de algún derecho de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dividen en función al denunciante. En primer lugar, las que son presentadas por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más estados miembros de la Organización contra un estado parte de la Convención (artículo 44 de la CADH). En segundo lugar, las que son presentadas por un estado parte contra otro por violaciones de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana, siempre que ambos estados —denunciante y denunciado— hayan reconocido la competencia de la Comisión para recibir y examinar dichas peticiones (artículo 45, párrafos 1 y 2).

En el primer caso, el artículo 44 de la Convención Americana otorga una potestad amplia para presentar peticiones, porque no exige a los denunciantes —cualquier persona o entidades no gubernamentales— que sean víctimas directas de la violación. Así, el derecho de acceso ante la Comisión (*jus standi*) es abierto. Esta potestad amplia ha sido uno de los principales aportes del sistema interamericano a la protección de los derechos humanos y la masiva práctica en el hemisferio ha permitido consolidar el sistema de peticiones.

En cambio, en el segundo caso, las peticiones entre los estados partes del artículo 45 de la Convención Americana han sido prácticamente nulas. Ya sea por la escasez de estados que han aceptado la competencia de la CIDH para recibir y examinar dichas peticiones,¹⁸ o porque entre los estados que la han aceptado simplemente se prefiere evitar su ejercicio.

El tercer tipo de peticiones que se presentan por la violación de la libertad sindical o el derecho a la educación se encuentran amparadas en el artículo 19, párrafo 6 del Protocolo de San Salvador,¹⁹ que señala que el procedimiento se asemeja al sistema de peticiones

17 «El hecho de que las denuncias de violaciones a la Declaración Americana sean tratadas, en términos generales, de la misma manera que las relativas a la Convención, es decir, como denuncias de violación al Derecho internacional, es una práctica que contribuye a la “cristalización” de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, o al menos de algunas de sus disposiciones, como Derecho internacional consuetudinario» (Nikken 1998: 29).

18 Solo diez estados han reconocido dicha competencia: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Perú, Uruguay y Venezuela, aunque este último por su denuncia a la CADH condiciona la competencia a los casos que se ventilen sobre hechos previos al 10 de setiembre de 2013.

19 El artículo 19 párrafo 6 del Protocolo de San Salvador señala: «En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podrá dar lugar, mediante la participación de la Comisión

individuales del artículo 44 de la CADH. Así, cualquier persona o entidad no gubernamental puede presentar una denuncia ante la CIDH por la violación de la libertad sindical o el derecho a la educación contra un estado parte del Protocolo Adicional.

Merece mencionarse que algunas peticiones individuales son formuladas con el apoyo de la Carta de Garantías Sociales, por ejemplo, la petición contra el gobierno de Venezuela por la violación del artículo 39 que obliga a los estados a tomar medidas efectivas para preservar las culturas indígenas y evitar las incursiones ilegales en sus territorios, aunque la petición se sustentaba principalmente en el retraso procesal injustificado en la causa seguida en el país, lo que significaba una violación de la CADH (Ávila y otros 1999: 422). Este tipo de peticiones que se fundamentan también en la Carta de Garantías Sociales, le permiten al instrumento internacional ponerse de relieve en la aplicación de los derechos humanos en el hemisferio. Así, tanto la CIDH como la Corte Interamericana pueden apoyarse en la Carta para interpretar los derechos humanos en las peticiones y en los casos contenciosos u opiniones consultivas, respectivamente.

El procedimiento de las peticiones tiene una parte general que se aplica a las tres clases de denuncias estudiadas y se encuentra regulado en los artículos 22 al 44 y 47 al 50 del Reglamento de la CIDH. A su vez, esta regulación se encuentra complementada por los artículos 46 al 51 de la Convención Americana para el segundo y el tercer tipo de peticiones. Finalmente, para los casos que luego son sometidos a la Corte Interamericana, se aplican los artículos 45 y 46 del Reglamento de la CIDH.

La parte general del procedimiento se inicia con la recepción de la petición por la CIDH, quien evalúa la admisibilidad de la petición, traslada la comunicación al Estado denunciado y le solicita la información que considere necesaria para su evaluación. Recibida la respuesta del Estado, la CIDH verifica si se han interpuesto y cumplido con el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, salvo las excepciones dispuestas por el artículo 31 del Reglamento.²⁰ Asimismo, verifica el cumplimiento del plazo para la presentación de denuncias (dentro de los 6 meses contados del agotamiento de los recursos internos) y verifica que no exista duplicación de procedimientos. Si la CIDH se pronuncia a favor de la admisibilidad de la petición, esta se registra como caso y el órgano de control se aboca al estudio del fondo del asunto.

Con la apertura del caso, la CIDH invita a los peticionarios a que presenten sus observaciones adicionales, las cuales son transmitidas al Estado para que también formule las suyas. Asimismo, si la CIDH lo considera necesario puede solicitar al Estado el consentimiento para realizar una investigación in loco. Luego, la Comisión elabora un informe sobre el fondo del caso, que es el resultado del debate y la votación entre sus miembros. Si se establece que

Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos».

20 El artículo 31 del Reglamento de la CIDH establece:

«1. Con el fin de decidir sobre la admisibilidad del asunto la Comisión verificará si se han interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.
2. Las disposiciones del párrafo precedente no se aplicarán cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.
3. Cuando el peticionario alegue la imposibilidad de comprobar el cumplimiento del requisito señalado en este artículo, corresponderá al Estado en cuestión demostrar que los recursos internos no han sido agotados, a menos que ello se deduzca claramente del expediente».

no hubo violación, la CIDH lo manifiesta en su informe, que es transmitido a las Partes y se publica en su informe anual. En cambio, si se establece la violación de uno o más derechos, la CIDH prepara un informe preliminar, en el que presenta sus proposiciones y recomendaciones que trasmite al Estado y fija un plazo para que el Estado adopte las medidas que permitan cumplir las recomendaciones.

Si en el plazo de tres meses desde la comunicación del informe preliminar al Estado, el asunto no ha sido solucionado, la CIDH puede emitir por mayoría absoluta de votos, un informe definitivo que contenga su opinión, las conclusiones finales y sus recomendaciones. Dicho informe definitivo es remitido a las partes, quienes dentro de un plazo fijado por el órgano de control deben comunicar sobre su cumplimiento. Asimismo, la CIDH lo incluye dentro de su informe anual para la Asamblea General de la OEA.

Cabe mencionar que a lo largo del procedimiento, por solicitud de cualquiera de las Partes o por iniciativa de la CIDH, se puede llegar a una solución amistosa sobre la petición o caso. Si se logra un acuerdo entre las partes, la solución amistosa se aprueba en el informe de la CIDH con una breve exposición de los hechos y la solución lograda. En todos los casos, la solución amistosa debe fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos regionales (la Declaración Americana, la Convención Americana y otros instrumentos aplicables).

Una vez publicado el informe sobre la solución amistosa o sobre el fondo de la petición, la CIDH puede tomar las medidas que considere oportunas para el seguimiento de sus recomendaciones.

Los estados no cumplen con las recomendaciones del informe en los casos que se ubican dentro del segundo y tercer tipo de peticiones –violaciones al CADH y violaciones a la libertad sindical o al derecho a la educación del Protocolo Adicional–, la CIDH podrá someter el caso a la Corte Interamericana, siempre que el Estado denunciado haya reconocido la jurisdicción contenciosa del tribunal internacional. Asimismo, el propio Estado interesado que ha aceptado la jurisdicción contenciosa puede también someter el caso ante la Corte Interamericana.

Existe división de opiniones sobre el carácter obligatorio para los estados denunciados de las recomendaciones formuladas por la CIDH ante los casos que se establece la violación de uno o más derechos. Por un lado, autores como Nikken, sostienen que si bien el segundo Informe de la Comisión no tiene la misma fuerza vinculante de una sentencia de la Corte Interamericana, el incumplimiento del Estado supone una infracción del derecho internacional.²¹ Por otro lado, autores como Pinto, sostienen que la recomendación carece de fuerza vinculante para los estados, pero no se puede aceptar que carezca de efectos.²²

21 «Cabe destacar que, si bien el segundo informe de la Comisión no tiene la misma fuerza vinculante que una sentencia de la Corte, el Estado que lo desacate está infringiendo el derecho internacional, obligado como está a cooperar para que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ofrezca la debida protección a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Esta última publicación tiene, pues, un efecto de condena a ese desacato, de carácter moral y político frente a la comunidad interamericana y frente a la opinión pública. Lamentablemente, las resoluciones de la Comisión sobre peticiones individuales no han tenido, en su conjunto, una gran repercusión en la Asamblea General de la OEA y su trascendencia pública ha sido limitada» (Nikken 1998: 34-35).

22 «El carácter no vinculante de una recomendación se impone por evidente. Si bien ello es así, no resulta menos evidente que el principio del efecto útil conduce a sostener que entre la interpretación de la norma que lo priva de sentido y aquélla que se complace con el orden jurídico, debe preferirse la última. Por ello, dado el consentimiento del Estado para respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana, y su observancia del sistema de peticiones, no puede aceptarse que el pronunciamiento de la Comisión carezca de efectos. Por el contrario, debe asumirse que el informe de la CIDH vincula al Estado concernido en la petición en

La Corte Interamericana ha fijado su posición al señalar que «el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria» (Corte IDH 1995: párrafo 67).²³

Luego, la Corte ha matizado su interpretación por medio de otra sentencia, en la que señala:

En virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función «promover la observancia y la defensa de los derechos humanos» en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111). Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte «para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes», por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes (Corte IDH 1997b: párrafos 80-81).

Finalmente, el cuarto tipo de peticiones se encuentra establecido en el artículo 12 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Conforme a dicha regulación, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más estados miembros de la OEA, puede presentar a la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas de la violación de algunas de las obligaciones provenientes de la Convención (artículo 7) cometidas por un estado parte. Le corresponde a la CIDH evaluar su trámite de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento de peticiones señaladas anteriormente.

En resumen, el sistema de peticiones individuales se ha convertido en el más importante mecanismo de protección de los derechos humanos dentro del sistema interamericano. En

cuanto a lo que manifiesta respecto de la compatibilidad o incompatibilidad con las normas de la Convención aun cuando nadie cuestione que las medidas que recomiende para superar la violación de los derechos protegidos sean sólo recomendaciones» (Pinto 1998: 177).

23 La sentencia de la Corte Interamericana ha recibido fundadas críticas, un buen ejemplo la fórmula Krsticevic (1998: 423-424):

«La sentencia de la Corte pone mayor énfasis en el significado ordinario del término recomendaciones que en el significado corriente de la letra del artículo 51.2, el cual exige que el Estado tome las medidas necesarias para remediar la violación al tratado. Así el art. 51.2 reza: “La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada”. De este modo, la Corte desvirtúa el principio de progresividad y pro hominis propios de la interpretación de los tratados de derechos humanos. paradójicamente, la propia Corte –en una composición anterior a la que falla el caso Caballero– parece brindar un argumento adicional en favor de la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión basado en las particularidades de la estructura del sistema interamericano. En la Opinión Consultiva 13/93, la Corte explica cómo la Convención Americana prevé atribuciones particulares a la Comisión en la tramitación de los casos y la supervisión de la ejecución de las decisiones del sistema a falta de un Comité de Ministros –como establece el sistema europeo que sirvió de modelo del interamericano».

el caso específico de los derechos humanos laborales, estos se ven protegidos en función del instrumento interamericano que lo recoge, por lo que cualquiera de los cuatro tipos de peticiones estudiados puede ser implementado para su defensa. Asimismo, hay que resaltar que el sistema de peticiones individuales, salvo el primero de los estudiados, puede ampliar su protección más allá de las recomendaciones que formula la CIDH, en tanto que las peticiones pueden ser sometidas como casos contenciosos ante la Corte Interamericana, siempre que el Estado denunciado haya reconocido la jurisdicción contenciosa del tribunal internacional.

3.2. Los casos contenciosos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Conforme a la Convención Americana, solo los estados partes y la CIDH tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte, siempre que se haya agotado el procedimiento del sistema de peticiones (artículo 61) y el estado parte haya reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana (artículo 62, párrafos 1 y 2).²⁴ A diferencia del sistema de peticiones, el derecho a acceso a la Corte (*jus standi*) se restringe a la CIDH y a los estados partes, por lo que quedan excluidas las víctimas, las personas en general o las entidades no gubernamentales de presentar directamente una denuncia.

En el caso de la CIDH, el órgano de control interamericano somete un caso a la Corte Interamericana cuando el estado parte no ha cumplido con las recomendaciones establecidas en su informe, salvo que la decisión mayoritaria absoluta de sus miembros considere lo contrario.

Si bien la Convención Americana no ha regulado los criterios que debe seguir la CIDH para someter un caso a la Corte Interamericana, es decir, cuáles son los casos que habiendo declarado la violación de un instrumento regional de derechos humanos deben ser sometidos a la Corte y cuáles deben concluir en el sistema de peticiones; el artículo 45 del Reglamento de la CIDH marca unas pautas al respecto.²⁵

Sometido el caso ante la Corte Interamericana se inicia el proceso ante el tribunal internacional que consta de dos grandes etapas: el procedimiento escrito y el procedimiento oral. En el primero, se hace un examen preliminar de la demanda para observar el cumplimiento de los requisitos. Se notifica la demanda a la presunta víctima, sus familiares o sus representantes para que puedan presentar sus escritos a la Corte. Se notifica al Estado denunciado para que presente su contestación, que puede incluir excepciones preliminares. En el caso de la presentación de excepciones preliminares, la Corte puede fijar una audiencia especial al respecto y puede resolverla en una sola sentencia con el fondo del caso. En el segundo, se fijan

24 Hasta agosto de 2013 han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay. Trinidad y Tobago (mayo de 1998) y Venezuela (setiembre de 2012) denunciaron la Convención Interamericana de Derechos Humanos, lo que incluyó la competencia de la Corte IDH.

25 El artículo 45 del Reglamento señala:

«1. Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. 2. La Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular; fundada entre otros, en los siguientes elementos: a) la posición del peticionario; b) la naturaleza y gravedad de la violación; c) la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; d) el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y, e) la calidad de la prueba disponible».

las audiencias necesarias para el cabal cumplimiento del proceso. Se cumplen con las diligencias probatorias.

En cualquier momento del proceso, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte —presentado por la CIDH— puede ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes (artículo 63, párrafo 2 de la CADH).

La sentencia que resuelva el caso contencioso debe ser motivada, pudiendo cualquiera de los jueces agregar al fallo su opinión disidente o individual (artículo 66 de la CADH). La sentencia de la Corte es definitiva e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o el alcance de la sentencia, la Corte puede interpretarla a solicitud de cualquiera de las partes (artículo 67 de la CADH). La Corte, cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad, puede disponer que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcado. Asimismo, la Corte puede ordenar las reparaciones por las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de los derechos y el pago de una justa indemnización de la parte lesionada (artículo 63, párrafo 1 de la CADH).

En cuanto a la ejecución de la sentencia, la Convención Americana ha establecido claramente su obligatoriedad. Así los estados partes del instrumento internacional están comprometidos a cumplir con la decisión de la Corte (artículo 68, párrafo 1) y que la parte del fallo donde se disponga una indemnización compensatoria se pueda ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado (artículo 68, párrafo 2).

La Corte goza de la potestad de supervisar el cumplimiento de la sentencia y solo después de su cumplimiento es que se dará por concluido el caso. Esto se encuentra amparado por el mencionado artículo 63, párrafo 1 de la Convención Americana, conforme lo resalta la propia Corte (Corte IDH 2003c: párrafos 63-64). Este criterio quedó claramente establecido por la Corte cuando vinculó el cumplimiento de la sentencia con el derecho al acceso a la justicia:

Para satisfacer el derecho al acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva, en el cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho al acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho (Corte IDH 2003c: párrafo 82).

En caso de incumplimiento de la sentencia por parte del Estado denunciado, la Corte lo somete a consideración de la Asamblea General de la OEA, con las recomendaciones pertinentes (artículo 65 de la CADH). Sin embargo, no se ha establecido qué tipo de medidas puede adoptar la Asamblea contra el Estado que desacata el fallo.²⁶

Hasta aquí, se ha hecho un breve repaso de los procedimientos de protección de los derechos humanos dentro del sistema interamericano. Lo sustancial para la investigación es

26 «No se ha establecido el tipo de medidas que podría adoptar la Asamblea General, ni tampoco se han indicado los mecanismos coactivos que ella estaría en condiciones de utilizar para lograr el cumplimiento de la sentencia; sin embargo, hay que admitir que, en ciertos casos, la mera posibilidad de que ese asunto pueda ser debatido ante una instancia internacional podría, por sí sola, actuar como disuasivo para el incumplimiento de los fallos de la Corte» (Faúndez 2009: 916).

evaluar los pronunciamientos que se han emitido para la protección de los derechos humanos laborales; esto se desarrolla dentro del análisis de los dos órganos de control.

4. Los pronunciamientos en materia laboral de la Comisión Interamericana y la jurisprudencia laboral de la Corte Interamericana

Conforme lo señala el artículo 33 de la CADH: «Son competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados partes en esta Convención: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos». A continuación, analizaremos los dos órganos de control en referencia a sus pronunciamientos en materia laboral.

4.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Carta reformada de la Organización de Estados Americanos establece en su artículo 106 del Capítulo XV la conformación de la CIDH y señala como su función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Su creación se remonta a la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile (1959). Inicialmente, era una organización autónoma de la OEA. Su estatuto fue aprobado el 25 de mayo de 1960 y se instaló el 3 de octubre de 1960. Posteriormente, con el Protocolo de Buenos Aires (1967) se incluyó a la CIDH como órgano principal de la OEA por medio de la reforma de la Carta de la OEA.

La Comisión está compuesta por siete miembros (artículo 34 de la CADH), quienes distribuyen sus labores en relatorías por los países monitoreados y por los temas especiales que ha considerado la propia CIDH. Entre las relatorías temáticas merece destacarse aquellas que son competentes sobre algunas de las materias laborales: la Relatoría sobre los derechos de los pueblos indígenas (1994); la Relatoría sobre los derechos de la mujer (1994); la Relatoría sobre los trabajadores migrantes y miembros de sus familias (1996); la Relatoría sobre los derechos de la niñez (1998); la Relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad (2004); y la Relatoría sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial (2005). Asimismo, en el 2012 se constituyó la Unidad de derechos económicos, sociales y culturales que «tiene el mandato de colaborar en el análisis y evaluación del goce de estos derechos en las Américas, asesorar a la CIDH en el trámite de peticiones, casos y solicitudes de medidas cautelares y provisionales en la materia, realizar visitas a los estados, y elaborar estudios e informes» (CIDH 2012: párrafo 142).

En el marco de las atribuciones reseñadas de la CIDH, este organismo elabora tres clases de informes: anuales, de países y temáticos.²⁷ En ellos se pronuncia sobre los casos de violaciones de derechos humanos sometidos a su competencia y sobre la situación de los derechos humanos en los estados miembros de la OEA.

Los informes anuales se encuentran dispuestos por el inciso g) del artículo 41 de la Convención Americana. Estos informes evidencian las labores cumplidas durante el último

²⁷ En realidad, el informe anual contiene dentro de sus capítulos los informes por países y los informes temáticos, pero en razón a su extensión y especificidad han adquirido autonomía.

período anual de actividades de la CIDH y se presenta a la Asamblea General de los Estados Americanos.

El primer informe anual se elaboró en 1970 con la finalidad de mostrar el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados en la Declaración Americana, tomando en consideración que todavía la Convención Americana no estaba en vigor. El informe contiene una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada Declaración, y formular las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquiera otra información que la Comisión tenga a su alcance (CIDH 1970: párrafo 4). Ese primer informe anual se pronuncia en su acápite 6 sobre el derecho al trabajo y a una justa distribución, lo que evidencia la importancia que goza la materia laboral en la protección de los derechos humanos en el hemisferio.

Los casos individuales en el sistema de peticiones tienen por sustento el ya mencionado artículo 44 de la Convención Americana para los estados partes y el artículo 20 del Estatuto de la CIDH para los estados que no son partes en la Convención.

Aquí nos centramos en los pronunciamientos de la CIDH, en especial las denuncias contra Perú sobre violaciones a los derechos laborales consagrados en los instrumentos interamericanos de derechos humanos.

4.1.1. Los casos de ejecución extrajudicial o desaparición forzada de sindicalistas

Desde el inicio de sus actividades, la CIDH enfrentó denuncias sobre el asesinato o la desaparición de sindicalistas, mayormente durante las dictaduras militares del hemisferio. Ante estos hechos, la CIDH cumplió una valiosa labor y se pronunció en reiteradas ocasiones respecto a las graves violaciones que se cometían. En la actualidad, el hemisferio cuenta con gobiernos democráticos y han disminuido considerablemente este tipo de violaciones, pero lamentablemente se siguen produciendo estas graves violaciones.

En primer lugar, podemos señalar su pronunciamiento sobre el asesinato de Pedro Huilca Tecse, máximo dirigente de la Confederación General de Trabajadores del Perú, ocurrido en diciembre de 1992. Los familiares de la víctima presentaron la denuncia contra el Estado peruano por el referido hecho (Caso 11768). La CIDH sometió ante la Corte Interamericana el caso por ejecución extrajudicial el 12 de marzo de 2004, al considerar la ausencia de una investigación completa, imparcial y efectiva sobre los hechos aunada a actos, más bien, tendientes a encubrir la verdad y a los responsables de la ejecución (CIDH 2004a: párrafo 433).

Otros casos muy graves fueron las desapariciones de sindicalistas peruanos. El caso 10820 de Américo Zavala, delegado sindical de la empresa contratista «Benavides-Gutiérrez» que realizaba obras para la empresa estatal Centromin-Perú, fue detenido por efectivos militares y desde su detención continúa desaparecido. La CIDH concluye que el Estado peruano es el responsable de la desaparición del referido trabajador (CIDH 2000: párrafo 69). El caso 10879 de Zenón Huamaní, dirigente del sindicato de profesores de Ayacucho (Perú) recogido en el Informe N°. 54/99, donde la CIDH concluye que las fuerzas públicas del Estado peruano procedieron a detener arbitrariamente y desaparecer al dirigente sindical (CIDH 1999: párrafo 152).

4.1.2. La protección del debido proceso laboral

Hay una serie de casos laborales peruanos ventilados ante la Comisión que se producen por el incumplimiento de sentencias judiciales o por violación del debido proceso, mayormente sufrido por trabajadores estatales despedidos durante la década de los noventa bajo el gobierno de Fujimori.

Los casos acumulados 11830 y 12038 de los 257 trabajadores despedidos del Congreso peruano, sobre los que la CIDH concluyó que el Estado peruano es responsable de la violación al derecho de la protección judicial, a las garantías judiciales y al deber de adoptar disposiciones en el derecho interno, al haberse procedido a despedir a este grupo de trabajadores sin respetar estos derechos (CIDH 2005: párrafo 25).

El caso 12084 sobre los trabajadores despedidos de la Municipalidad de Lima y de la Empresa de Servicios Municipales por el incumplimiento de las sentencias judiciales que ordenan su reincorporación a sus puestos de labores y el pago de los beneficios sociales correspondientes. La CIDH concluyó que el gobierno peruano es responsable de la violación al derecho a la protección judicial, además de dejar sin efecto las reducciones de remuneraciones y exigió el cumplimiento de los pactos colectivos de trabajo (CIDH 2003c: párrafo 18).

El caso 12319 presentado por la Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Perú ante el incumplimiento de la sentencia judicial que ordena el pago de sus beneficios sociales que es declarado admisible por la Comisión (CIDH 2001b: párrafo 40).

El caso 12357 de la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República del Perú por el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano que ordena el pago de las remuneraciones, gratificaciones y bonificaciones que perciben los trabajadores en actividad a favor de los jubilados (CIDH 2008b: párrafo 21).

El caso 12384 del sindicato SIFUSE de la empresa pública SEDAPAL, cuyos trabajadores afiliados fueron afectados por la aplicación peyorativa y retroactiva de la legislación sobre su escala salarial, sin permitirles el Estado peruano contar con un recurso judicial efectivo para la defensa de sus derechos (CIDH 2010b: párrafo 18-19).

En estos casos, la CIDH se pronunció a favor de los peticionarios y concluyó que el Estado peruano había violado la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A pesar de las recomendaciones formuladas por la Comisión, el Estado peruano no cumplió con sus obligaciones internacionales dentro del plazo fijado, por lo que en la mayoría de estos casos la Comisión resolvió presentar la respectiva demanda ante la Corte Interamericana, que posteriormente analizaremos.

4.1.3. La seguridad social

Una de las materias que ha merecido la atención del procedimiento de control del sistema interamericano ha sido el pago y reajuste de las pensiones de los jubilados o cesantes. Estas controversias sobre la seguridad social se han sustentado en la violación del artículo 21 de la CADH (derecho de la propiedad privada) y los artículos XVI (derecho a la seguridad social) y XXIII (derecho de propiedad) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El caso 12670 de los trabajadores jubilados peruanos contra Perú por la afectación de sus pensiones a raíz de la reforma constitucional de 2004 que modifica su régimen. Los peticionarios sostuvieron que la reforma constitucional afectó los derechos adquiridos en la fijación de sus pensiones, en tanto su régimen pensionario se establecía por medio de la nivelación de este en función de la remuneración del funcionario en actividad que desempeñase la misma o análoga función a la que desempeñó el pensionista al momento de su retiro o cese. Asimismo, los peticionarios resaltaron que la nivelación de sus pensiones forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad, por lo que la reforma constitucional violó este derecho por no respetar el beneficio adquirido e incorporado al patrimonio de los pensionistas (CIDH 2009c: párrafos 24-45). El estado peruano expresó que la modificación constitucional sustituye la teoría de los derechos adquiridos por la teoría de los hechos cumplidos, lo que permite que las reformas legislativas se apliquen de manera inmediata al personal activo y a los pensionistas. También alegó que la reforma constitucional no implica la eliminación o supresión del derecho a la pensión o sus elementos intrínsecos, ni tampoco se trata de una reforma peyorativa, sino el cambio de ciertas condiciones en la prestación pensionaria y en el modo de disponer la forma de la nivelación. Además, la reforma constitucional se cumplió dentro del marco normativo establecido por la propia Constitución de 1993 (CIDH 2009c: párrafos 46-61).

La CIDH concluyó en este caso que el derecho de las pensiones forma parte del derecho de propiedad de los pensionarios, siguiendo lo señalado por la jurisprudencia de las cortes interamericana y europea sobre la materia (CIDH 2009c: párrafo 103). Sin embargo, caben restricciones al derecho de propiedad en tanto no es absoluto y está subordinado al interés social, pudiendo el Estado reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y respetando la proporcionalidad entre las demandas del interés social con los requisitos de la protección de los derechos individuales (CIDH 2009c: párrafos 106-111). La Comisión concluyó que la reforma constitucional es una restricción válida al derecho de pensión de los peticionarios, porque se produce dentro del marco de la legalidad peruana, cumpliendo un fin legítimo y de manera proporcional sin afectar el contenido esencial del derecho, además que no constituye una medida regresiva en cuanto al desarrollo de la seguridad social en el Perú (CIDH 2009c: párrafos 113-147). Este pronunciamiento de la CIDH es relevante en diversos aspectos. En primer lugar, asienta el reconocimiento de que la pensión de los trabajadores se ubica dentro del derecho de propiedad con las consecuencias jurídicas que se derivan de ello. En segundo lugar, los derechos laborales que no gozan de carácter absoluto pueden ser restringidos o limitados válidamente por la legislación nacional. En tercer lugar, la restricción o limitación de un derecho social no significa necesariamente el carácter regresivo de dicho derecho.

A partir de estos casos debemos destacar dos aspectos. Por un lado, la mayoría de los casos laborales se suelen resolver a favor de los peticionarios y se condena la violación de los derechos humanos laborales. Estos pronunciamientos reflejan que el ordenamiento nacional y el organismo judicial peruano no suele proteger debidamente a los trabajadores nacionales, por lo que se ven obligados a recurrir a una instancia internacional para proteger sus derechos violados. Por otro lado, los pronunciamientos de la CIDH ponen en evidencia que la indefensión en la protección de los derechos laborales —tanto en las relaciones particulares como con los servidores públicos— configura una violación de la Convención Americana, lo que genera una responsabilidad internacional del estado peruano. En realidad, se consolida el criterio de que la protección interamericana de los derechos laborales se logra también de una manera indirecta en los casos donde se ha producido la violación del debido proceso en los procedimientos internos (administrativos y judiciales).

4.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Convención Americana estableció la competencia de la Corte Interamericana en los artículos 62 párrafo 3 y 64. En el primero, se establece la competencia contenciosa²⁸ y en el segundo se establece la competencia consultiva de la Corte.²⁹ Asimismo, la Convención Americana le otorgó la capacidad a la Corte para que en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, pueda tomar las medidas provisionales que considere pertinentes en los asuntos que esté conociendo. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión (artículo 63, párrafo 2).

La Corte Interamericana se instaló oficialmente el 3 de septiembre de 1979 en San José de Costa Rica, lugar designado de residencia de la Corte. Se encuentra conformada por siete jueces de los estados miembros de la OEA.

La CIDH o los estados partes son los únicos que pueden someter un caso a la decisión de la Corte. En el caso específico de la Comisión, se han señalado los criterios que suelen usar para decidir cuáles casos deben enviarse a la Corte: la jerarquía del derecho violado, el impacto para el sistema en su conjunto, la riqueza del expediente, los recursos humanos y materiales que tiene la Comisión y, la distribución de casos por países o por temas (Grossman 1998: 159-160).

Al igual que la CIDH, la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre temas laborales, pero en una menor proporción que la Comisión. Inicialmente, la mayoría de los casos judiciales en los que se encontraban involucrados los trabajadores, resultaban siendo resoluciones de la Corte en las que se condenaban a los estados por detenciones y desapariciones de dirigentes sindicales. Posteriormente, cuando disminuyeron sustancialmente estas violaciones más graves en el hemisferio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos inició la presentación de demandas sobre otras materias consagradas en la CADH, especialmente los temas laborales, con lo empezó una nueva etapa de la protección de los derechos humanos laborales dentro del sistema interamericano. A continuación analizaremos los casos y las sentencias de la Corte que abordan nuestra materia de estudio.

4.2.1. Los casos de ejecución extrajudicial o desaparición forzada de sindicalistas

El estrecho vínculo entre el derecho a la vida y la libertad sindical está claramente establecido por los órganos de control internacional. A modo de ejemplo, el Comité de Libertad Sindical de la OIT sostiene: «el derecho a la vida es el presupuesto básico del ejercicio de los derechos

28 El artículo 63, párrafo 3 de la CADH establece: «La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por la declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial»

29 El artículo 64 de la CADH establece:

«1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados internacionales a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que le compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales».

consagrados en el Convenio núm. 87. La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y la seguridad de la persona» (CLS 2006: párrafos 42-43). Por ello, el asesinato o la desaparición de un sindicalista se ubican entre las violaciones más graves de los derechos humanos laborales.

Se han seleccionado dos emblemáticos casos peruanos ventilados ante la Corte, en los que se analiza la ejecución extrajudicial o la desaparición forzada de dirigentes sindicales. A través de estos casos se puede conocer el proceso de evolución jurisprudencial que la Corte ha tenido sobre la interrelación entre ambos derechos fundamentales dentro del sistema interamericano.

El primer ejemplo es el Caso *Huilca Tecse vs. Perú*. El caso consiste en la demanda de la CIDH por la ejecución extrajudicial de Pedro Huilca Tecse, secretario general de la Confederación General de Trabajadores del Perú, ocurrida el 18 de diciembre de 1992 y se presume que la ejecución fue llevada a cabo por miembros de un escuadrón vinculado al servicio de inteligencia del ejército peruano denominado «Grupo Colina». Asimismo, la CIDH demanda por la falta de presunta investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos por parte del estado peruano. La Corte sobre la base de las manifestaciones de las partes y ante la aceptación de los hechos en el allanamiento efectuado por el estado peruano, considera que no existe controversia en cuanto a los hechos que dieron origen al presente caso (Corte IDH 2005: párrafo 63). En este caso, la Corte sí se aboca a analizar la violación de la libertad de asociación por la alusión de los representantes —porque la CIDH no lo consideró en su demanda— y de la cual el Estado reconoció su responsabilidad internacional (Corte IDH 2005: párrafo 67). Aquí me interesa destacar los siguientes aspectos de la sentencia de la Corte.

En primer lugar, al interpretar el artículo 16.1 de la CADH, la Corte señala que la protección se produce en dos planos: individual y colectivo. Por un lado, «el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo». Por otro lado, «gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad». De allí que la Corte afirme: «la ejecución de un líder sindical, en un contexto como el del presente caso, no restringe sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 16 tiene un alcance y un carácter especial. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de asociación» (Corte IDH 2005: párrafo 69).

En segundo lugar, se desprende de la sentencia que la Corte vincula la libertad de asociación y el ejercicio de esa libertad por medio de cualquier medio lícito entre los que se incluiría el derecho de huelga. La Corte sostiene: «la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio aprobado para ejercer esa libertad» (Corte IDH 2005: párrafo 70). Aquí, la Corte sigue al Comité de Libertad Sindical de la OIT cuando afirma interpretando el Convenio núm. 87: «La libertad sindical no implica solamente el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir libremente las asociaciones de su elección, sino también el de las asociaciones profesionales mismas a entregarse a actividades lícitas en defensa de sus intereses profesionales» (CLS 2006: párrafo 495). Evidentemente, una de esas actividades lícitas es el ejercicio del derecho de huelga. Con esto se supera la

interpretación criticada previamente a la CIDH, en la que no se vinculaban ambos derechos laborales.

En tercer lugar, el Estado tiene la obligación de «garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses» (Corte IDH 2005: párrafo 77).

Finalmente, en cuarto lugar, considera la Corte que Huilca Tecse sufrió la represalia fatal en razón al ejercicio legítimo del derecho de libertad de asociación, en materia sindical, por lo que hay una violación en su perjuicio del artículo 16 de la Convención Americana y, que la ejecución extrajudicial tuvo un efecto amedrentador en los trabajadores del movimiento sindical peruano y con ello disminuyó la libertad de un grupo determinado de ejercer ese derecho (Corte IDH 2005: párrafo 78). De este modo, queda asentado que el asesinato o la desaparición de un sindicalista supone también la violación de la libertad de asociación, en materia sindical (artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

El segundo ejemplo es el Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. La CIDH demanda ante la Corte por el secuestro y la ejecución extrajudicial del dirigente sindical minero Saúl Isaac Cantoral Huamaní y Consuelo Trinidad García Santa Cruz el día 23 de febrero de 1989, sin que el Estado peruano después de 17 años de transcurrido los hechos haya sancionado a los responsables. En esta demanda, la CIDH incluyó al artículo 16 de la CADH entre los derechos violados, recogiendo la pauta definida por la Corte con el Caso Huilca Tecse.

El Estado peruano reconoció parcialmente su responsabilidad internacional. Por un lado, no reconoció su responsabilidad por el secuestro y el asesinato de las víctimas, pero, por otro lado, sí lo reconoció respecto a las infructuosas investigaciones implementadas por la policía y el Ministerio Público (Corte IDH 2007a: párrafos 22-23).

Sobre la base de los hechos reconocidos y probados, la Corte considera que las víctimas sufrieron el atentado sobre su integridad personal y vida motivado por el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación en materia sindical (Corte IDH 2007a: párrafo 147). Se trata de una profundización en la argumentación que la Corte desarrolló en el Caso Huilca Tecse. En el anterior caso, la ejecución extrajudicial significaba también la violación de la libertad sindical y con el Caso Cantoral se pone el énfasis en que el legítimo ejercicio de la libertad sindical se convierte en la causa de las ejecuciones extrajudiciales.

Estos casos reseñados evidencian la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el vínculo entre el derecho a la vida (artículo 4), el derecho a la integridad personal (artículo 5), el derecho a la libertad personal (artículo 7) y las garantías judiciales (artículo 8) con la libertad de asociación en materia sindical (artículo 16 de la CADH) cuando se produce la ejecución extrajudicial o la desaparición forzada de sindicalistas.³⁰

30 La Corte ha fundamentado similar criterio también para el asesinato de defensores de derechos humanos, como en el Caso *Kawas Fernández vs. Honduras*, en el que la Corte afirma: «en la sentencia emitida por este Tribunal en los casos *Huilca Tecse Vs. Perú* y *Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*, se reconoció que la libertad de asociación sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garantice plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona. En este sentido, una afectación al derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación del artículo 16.1 de la Convención, cuando la misma haya sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación de la víctima» (Corte IDH 2009a: párrafo 150).

4.2.2. Los casos de debido proceso laboral (la protección contra el despido)

Como mencionamos en los casos ventilados ante la Comisión, la mayoría de ellos se produjo por el incumplimiento de sentencias judiciales o por la violación del debido proceso sufrido por los trabajadores despedidos que no obtuvieron la correspondiente protección en la jurisdicción nacional, lo que les condujo a recurrir al sistema de protección interamericano de derechos humanos. Se trata de una protección indirecta del despido, que cobró mayor importancia desde la sentencia del caso Baena Ricardo y otros cuando la Corte ordenó la reposición de los trabajadores despedidos.

Se han seleccionado seis casos contenciosos, en lo que la Corte Interamericana se pronunció por la violación del debido proceso ante despidos o destituciones de funcionarios o trabajadores, la mayoría de los casos se produjeron contra Perú.

El caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano) vs. Perú es una demanda presentada por la CIDH ante la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional del Perú. El Congreso peruano destituyó a los magistrados por considerar presuntas irregularidades en la tramitación de la aclaratoria a la sentencia que declaró la inaplicabilidad de la Ley N°. 26657 que permitía la segunda re-elección del presidente Fujimori. Para la CIDH, la decisión del Congreso vulneró la garantía esencial de independencia y autonomía del Tribunal Constitucional (artículo 25 de la CADH), el derecho al debido proceso (artículo 8) y la garantía de permanencia en las funciones públicas (artículo 23). La Comisión solicitó, como parte de la reparación, la indemnización de los beneficios salariales que las víctimas dejaron de percibir desde su destitución hasta su efectiva reincorporación.

La Corte consideró sobre la base de los hechos probados que la destitución de los magistrados fue la aplicación de una sanción del Poder Legislativo en el marco de un juicio político, sin respetar las garantías del debido proceso legal y la imparcialidad requerida por el artículo 8.1 de la Convención, lo que produjo la consiguiente restricción del derecho de defensa de los magistrados. La Corte concluyó que el estado peruano violó el derecho a las garantías judiciales de los magistrados destituidos (Corte IDH 2001: párrafos 68-85). En cambio, la Corte no consideró que se había violado la garantía de la permanencia en las funciones judiciales, en razón de que los tres magistrados que sufrieron la destitución ya tuvieron acceso a la función pública en condiciones de igualdad (Corte IDH 2001: párrafo 103). La Corte ordenó como parte de la reparación a los magistrados que el estado peruano pague los montos correspondientes a los salarios caídos y demás prestaciones que en conformidad con su legislación les corresponda (Corte IDH 2001: párrafo 130). La Corte no ordenó la reposición de los magistrados porque antes de la promulgación de la sentencia, el propio Congreso peruano anuló la destitución y se reinstaló a los magistrados en el contexto de la recuperación de la democracia en el Perú.

El caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú consiste en la demanda presentada por la CIDH contra el estado peruano por la violación de la protección judicial (artículo 25, 2, c de la CADH) ante el incumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Superior de Justicia de Lima y el Tribunal Constitucional del Perú, que ordenaron la reincorporación de los trabajadores despedidos de la Municipalidad de Lima y el pago de las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones, gratificaciones y demás beneficios que les fueron reconocidos al sindicato en sus convenios colectivos entre 1989 a 1995.

En el caso de los trabajadores municipales merece destacarse dos aspectos. En primer lugar, la Corte señala que: «el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento

jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes» (Corte IDH 2006a: párrafo 219). Aquí, la Corte pone el énfasis en que el incumplimiento de las sentencias significa una indefensión para los trabajadores municipales. En segundo lugar, la Corte rechaza el argumento del Estado de condicionar el cumplimiento de las sentencias a la disponibilidad de los recursos económicos y las plazas para los trabajadores despedidos. Afirma el tribunal internacional que las normas de presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de las sentencias (Corte IDH 2006a: párrafo 225). La falta de reparación de la violación de un derecho humano no puede fundamentarse por la ausencia de recursos materiales, es decir, la escasez no es un argumento para justificar el incumplimiento de una obligación.

De allí que la Corte resuelve: «En el caso del cumplimiento de las sentencias que ordenen reponer a trabajadores en sus cargos o similares, en el plazo de un año, el Estado debe restablecer en dichos puestos a las víctimas que se encuentren con vida y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. Si no fuera posible reponer en sus puestos o en otros similares a los trabajadores, el Estado debe proceder, en el plazo de un año, al pago de una indemnización por concepto de terminación de las relaciones laborales por causa injustificada» (Corte IDH 2006a: párrafo 318). Así, la Corte resuelve que el principio *restitutio in integrum* es el principio apropiado para la reparación del daño sufrido por los trabajadores despedidos: la reincorporación a su puesto de labores.

El Caso de los trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú fue la denuncia presentada por la Comisión contra el Estado peruano por su responsabilidad en la violación del derecho a la protección judicial (artículo 25.1 de la CADH), al derecho a las garantías judiciales (8.1) y al deber de adoptar disposiciones del derecho interno (artículo 2), en perjuicio de 257 trabajadores cesados del Congreso. En efecto, el estado peruano mediante resoluciones administrativas cesó a 1.110 funcionarios y servidores del Congreso, entre los cuales se encuentran los 257 trabajadores, con el argumento de la reestructuración del personal del Congreso y la prohibición expresa de la posibilidad de interponer la acción de amparo contra los efectos del mismo. A pesar de ello, los trabajadores cesados presentaron acciones de amparo contra las referidas resoluciones administrativas, pero estas fueron denegadas judicialmente.

La Corte recuerda que:

Al establecer si el Estado es responsable internacionalmente por la alegada violación a los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, el aspecto sustancial de la controversia ante la Corte no es si en el ámbito interno se emitieron sentencias o resoluciones administrativas, o si se aplicaron o no determinadas disposiciones de derecho interno, en relación con las violaciones que se alega fueron cometidas en perjuicio de las presuntas víctimas de los hechos, sino si los procesos internos permitieron que se les garantizara un verdadero acceso a la justicia, conforme a los estándares previstos en la Convención Americana, para determinar los derechos que estaban en controversia. (Corte IDH 2006b: párrafo 107).

Es dentro de ese marco que la Corte se pronunció sobre el caso y tomó en consideración las circunstancias en que ocurrieron los hechos, es decir, en un escenario en el que el gobierno de Fujimori cometió numerosos ceses irregulares en el sector público. Asimismo, la Corte resaltó que durante ese período no existió una independencia e imparcialidad judicial.

Concluyó la Corte que el cese de los trabajadores del Congreso se produjo en un contexto de impedimentos normativos y prácticos para asegurar un acceso real a la justicia y de una ausencia generalizada de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso, por lo que el Estado peruano violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana en perjuicio de los 257 trabajadores (Corte IDH 2006b: párrafos 129-132).

Sin embargo, a diferencia de los dos últimos casos analizados, la Corte varió de criterio y decidió que:

La reparación consecuente con las violaciones declaradas es disponer que el Estado garantice a los lesionados en el goce de sus derechos o libertades conculcados, a través del efectivo acceso a un recurso sencillo, rápido y eficaz, para lo cual deberá constituir a la mayor brevedad un órgano independiente e imparcial que cuente con facultades para decidir en forma vinculante y definitiva si esas personas fueron cesadas regular y justificadamente del Congreso de la República o, en caso contrario, que así lo determine y fije las consecuencias jurídicas correspondientes, inclusive, en su caso, las compensaciones debidas en función de las circunstancias específicas de cada una de esas personas. (Corte IDH 2006b: párrafo 148).

De este modo, la Corte no ordenó la reposición de los trabajadores cesados, a pesar de que el cese fue violatorio de la Convención Americana. En la sentencia no hay una justificación de este cambio de criterio, aunque menciona que la aplicación del principio *restitutio in integrum* debe ser en lo posible la forma de reparación del daño ocasionado por la infracción.

Podría haber adoptado la Corte esta modalidad de reparación en el presente caso al tomar en cuenta tres factores específicos. En primer lugar, el compromiso del estado peruano en constituir una comisión multisectorial que revise los respectivos ceses. En segundo lugar, el estado peruano publicó tres listados de ex trabajadores públicos cesados irregularmente, los cuales ascendían a 28.123 personas. La comisión multisectorial revisaría esos listados. En tercer lugar, el estado peruano alegó que se había reincorporado a 2.229 trabajadores cesados irregularmente, estando pendientes otras 6.981 personas y que se habían realizado pagos de compensación económica a 16.681 extrabajadores. De este modo, la Corte podría haber evaluado qué este tipo de reparación en su sentencia beneficiaría a un mayor número de trabajadores peruanos.

Finalmente, el Caso Abril Alosilla y otros vs. Perú consiste en la demanda presentada por la CIDH ante la violación del derecho a la protección judicial (artículo 25 de la CADH) en perjuicio de 233 miembros del sindicato de la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), debido a que el estado peruano no les habría proveído un recurso efectivo frente a la aplicación retroactiva de leyes que entre 1991 y 1992 eliminaron el sistema de escala salarial que los regía (artículo 25 de la CADH). Durante el proceso los peticionarios solicitaron a la Corte que se declare la responsabilidad del Estado por violación del artículo 21 (derecho a la propiedad privada), en razón que las referidas normas tuvieron consecuencias sobre las remuneraciones percibidas por las víctimas y se materializó con la apropiación de dichos bienes en uso y disfrute.

El estado peruano reconoció su responsabilidad internacional al haberse afectado la protección judicial de los trabajadores al aplicarse retroactivamente el Decreto Ley 27586 de manera peyorativa, rebajar las remuneraciones de los trabajadores, aplicar la rebaja sobre las remuneraciones ya pagadas y no aplicar, a partir de julio de 1992, el incremento de las

remuneraciones mensuales.³¹ Sin embargo, el estado peruano no se allana sobre la demanda de los peticionarios de haberse violado el artículo 21 de la CADH (Corte IDH 2011: párrafos 17-25).

La Corte se concentra en evaluar si la aplicación retroactiva de esta norma tuvo como consecuencia que las víctimas dejaran de recibir el monto total de su remuneración, toda vez que sufrieron descuentos y omisiones de incrementos que les correspondían. A partir del concepto amplio de propiedad que está desarrollando la jurisprudencia interamericana, la Corte considera que estos hechos tuvieron efectos negativos sobre derechos adquiridos de los trabajadores en relación con la remuneración que había ingresado a su patrimonio (Corte IDH 2011: párrafos 81-82).

La Corte precisa:

Que el sistema de reajuste que tenían las víctimas antes de la aplicación del Decreto Ley No. 25876 había generado un aumento en las remuneraciones que ingresó a su patrimonio, lo cual implicó que pasara a ser un derecho adquirido por las mismas. Cabe aclarar que no se trata de un derecho adquirido respecto a la aplicación del sistema de ratios salariales. El derecho adquirido en cuestión hace referencia a los montos que ya habían ingresado al patrimonio de los trabajadores, así como a los incrementos al salario que se hubieran establecido bajo el sistema de ratios hasta antes de su derogación. La Corte considera que este derecho adquirido se vio afectado por la aplicación retroactiva del referido Decreto Ley, la cual, según el allanamiento del Estado, fue hecha en forma contraria al derecho interno y sin que las víctimas contaran con protección judicial. La afectación patrimonial también se configuró por el descuento porcentual en las remuneraciones mensuales que se impuso a las víctimas. En conclusión, las víctimas no pudieron gozar integralmente de su derecho a la propiedad sobre sus remuneraciones. (Corte IDH 2011: párrafo 84).

Por ende, el estado peruano también violó el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estas sentencias de casos contenciosos ante la Corte Interamericana retratan que la protección por la violación de un derecho humano laboral —por ejemplo, el despido o la destitución injustificada, la disminución de las remuneraciones, etc.— se produce de manera indirecta. Los casos se ventilan por la violación a las garantías judiciales (artículo 8), al derecho de propiedad privada (artículo 21) o a la protección judicial (artículo 25) consagrados en la Convención Americana. Esto se explica porque solo la prohibición de la discriminación laboral, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la libertad sindical y la protección al menor trabajador están consagrados en la Convención.

Asimismo, la Corte ha establecido que la reparación del daño causado por la violación requiere su plena restitución, de modo que el objetivo sería restablecer la situación previa al daño. Así, la Corte Interamericana aplica el principio *restitutio in integrum* como la forma de reparación apropiada para estos casos. Si en los casos laborales que ventilan el despido o la destitución de trabajadores, la Corte concluye que existe la violación de la CADH, la aplicación del principio significa la nulidad del despido o de la destitución, con la consiguiente reposición del trabajador afectado.

31 Resulta ilustrativa la sentencia del 21 de julio de 1999 de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Perú para justificar la aplicación retroactiva del Decreto Ley 25786. Para la Sala, la norma tiene carácter interpretativo, razón por la cual podría entrar en vigor en una fecha anterior a pesar de haberse emitido en una fecha posterior (Citado en Corte IDH 2011: párrafo 74).

Finalmente, el amplio contenido del derecho a la propiedad privada (artículo 21 de la CADH) formulada por la Corte le otorga una mayor cobertura de protección a los derechos laborales con carácter pecuniario. Esto se profundiza en el siguiente acápite, que analiza los casos sobre el pago y reajuste de pensiones de jubilación.

4.2.3. Los casos de seguridad social

El pago de las pensiones y sus reajustes ha sido uno de los temas laborales que ha abordado la Corte Interamericana sustentado en el incumplimiento de las sentencias judiciales nacionales. Se han producido dos casos contenciosos contra Perú sobre esta materia. Por un lado, el caso de los cinco pensionistas y, por otro lado, el caso Acevedo Buendía y otros (cesantes y jubilados de la Contraloría). Asimismo, hay que tener presente en esta materia el caso 12670 ante la CIDH que abordó este tema y fue analizado previamente.

El caso de los Cinco Pensionistas vs. Perú aborda el tema del pago de las pensiones de jubilación y el incumplimiento de sentencias judiciales que ordenan su correcto pago. La CIDH sometió el caso ante la Corte (4 de diciembre de 2001) alegando que se habían violado los artículos 21, 25 y 26 de la CADH en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 y 2 del tratado internacional. La Corte se pronunció en su fallo del 28 de febrero de 2003, en el que señaló que efectivamente se le habían violado a los peticionarios una serie de derechos recogidos en la CADH. La importancia de la sentencia reside en tres aspectos.

En primer lugar, la Corte analizó si el derecho a la pensión de jubilación puede considerarse un derecho adquirido. Conforme a su interpretación del artículo 21 de la CADH (derecho a la propiedad privada), cuando una persona recibe una pensión de acuerdo con la legislación interna, esta se trata de un derecho adquirido y por ende se incorpora al patrimonio de la persona (Corte IDH 2003a: párrafo 102). No obstante, los estados pueden establecer limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social. «En el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados» (Corte IDH 2003a: párrafo 116). En el presente caso, el estado peruano modificó arbitrariamente el monto de las pensiones de los peticionarios y tampoco dio cumplimiento a las sentencias judiciales que amparaban a los peticionarios (Corte IDH 2003a: párrafo 121).

En segundo lugar, la Corte abordó el tema del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales establecido por el artículo 26 de la Convención Americana. La CIDH y los representantes de las presuntas víctimas alegaron que al reducir el Estado peruano las pensiones, se estaría incumpliendo el artículo 26 por no cumplir con el deber de dar el desarrollo progresivo de los derechos sociales. La Corte discrepó con el criterio expuesto por la CIDH respecto a la aplicación del artículo 26 de la Convención Americana en el presente caso. Para el tribunal internacional, en general, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales se debe medir en función de su creciente cobertura y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente (Corte IDH 2003a: párrafo 147).

En tercer lugar, aunque se aleja de la materia laboral que es el tema de interés del estudio, se analiza si se pueden incorporar otros derechos distintos de los ya comprendidos en la demanda presentada por la CIDH a la Corte. El tribunal internacional resuelve que goza de la facultad de analizar la violación o no de artículos de la Convención no incluidos en los escritos de la demanda; solicitudes, argumentos y pruebas, y contestación de la demanda, con base en el principio *iura novit curia*. Sostiene la Corte que los peticionarios pueden invocar estos derechos porque son los titulares de todos los derechos consagrados en la CADH y no admitirlo sería una restricción indebida a su condición de sujetos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Corte IDH 2003a: párrafos 155-156).

El caso Acevedo Buendía y otros («Cesantes y Jubilados de la Contraloría») vs. Perú consiste en la demanda de la CIDH por el incumplimiento del estado peruano sobre las resoluciones del Tribunal Constitucional del Perú que ordena que la Contraloría General de la República cumpla con abonar a los 273 cesantes y jubilados las remuneraciones, gratificaciones y bonificaciones que perciben los servidores en actividad que desempeñan cargos idénticos, similares o equivalentes a los que tuvieron ellos. Al igual que en el caso anterior, la CIDH considera que la falta del reajuste en las pensiones significa la violación del derecho a la propiedad privada (artículo 21 de la CADH) y el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional peruano significa la violación de la protección judicial (artículo 25 de la CADH). En el presente caso continuaremos abordando las dos principales materias resueltas por el tribunal internacional proveniente del caso cinco pensionistas: la protección de las pensiones por el derecho de propiedad privada y el carácter progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, comprendidos en el derecho a la seguridad social (artículo 26 de la CADH).

En primer lugar, la Corte reitera que el derecho de propiedad protegido por el artículo 21 de la CADH abarca el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Asimismo, esta protección incluye a los derechos adquiridos en tanto se han incorporado al patrimonio de las personas. Siguiendo su sentencia del caso cinco pensionistas, la Corte señala que se produce una violación del artículo 21 cuando se incumplen sentencias que pretenden proteger el derecho a una pensión —derecho que ha sido adquirido por las víctimas de conformidad con la normativa interna— (Corte IDH 2009b: párrafos 84-85). Por lo que concluye que el estado peruano viola el referido artículo 21 cuando de manera prolongada e injustificada incumple las resoluciones judiciales internas (Corte IDH 2009b: párrafos 90-91). En líneas generales, no hay una sustancial modificación sobre el criterio de la Corte Interamericana en reconocer que el pago y reajuste de las pensiones es un derecho adquirido por los jubilados protegidos por el artículo 21 de la Convención Americana.

En segundo lugar, la Corte considera pertinente subrayar la interdependencia que existe entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Asimismo, la Corte resalta la ubicación del artículo 26 de la CADH dentro del instrumento regional de derechos humanos en la Parte I, titulado «Deberes de los Estados y Derechos Protegidos», por lo que los estados partes están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 del Convenio (Corte IDH 2009b: párrafos 100-101). De este modo, la Corte despeja cualquier cuestionamiento que le reste obligatoriedad dentro del sistema interamericano a los derechos económicos, sociales y culturales.

La Corte reconoce la particularidad de los derechos sociales por el carácter progresivo de su cumplimiento. Esto le otorga una flexibilidad en su cumplimiento en tanto puede lograrse de manera paulatina en el tiempo, reconociendo que los países pueden sufrir dificultades para asegurar su efectividad. Sin embargo, esto no le resta obligatoriedad en tanto los estados deben adoptar las providencias y brindar los medios y recursos necesarios para garantizar su efectividad. Esta obligación de hacer —aunque no es la única— significa que el Estado debe rendir cuentas sobre el cumplimiento del derecho y puede ser exigido ante los órganos de control en caso de violación. Existe entonces un deber condicionado de no regresividad en el cumplimiento del derecho social que resulta justiciable (Corte IDH 2009b: párrafos 102-103). Así, la Corte contextualiza el escenario del carácter progresivo de un derecho social en el marco de su cumplimiento y excluye una lectura que pretenda restarle su obligatoriedad o ubicarlo como un derecho programático.

De acuerdo con esta construcción teórica, la Corte Interamericana pudo concluir: «Por lo tanto, teniendo en cuenta que lo que está bajo análisis no es alguna providencia adoptada por el Estado que haya impedido el desarrollo progresivo del derecho a una pensión, sino más bien el incumplimiento estatal del pago ordenado por sus órganos judiciales, el Tribunal considera que los derechos afectados son aquellos protegidos en los artículos 25 y 21 de la Convención y no encuentra motivo para declarar adicionalmente el incumplimiento del artículo 26 de dicho instrumento» (Corte IDH 2009b: párrafo 106).

En ambas sentencias, la Corte expuso que el derecho adquirido por los pensionarios al pago y su reajuste está definido por la norma que gozan al momento de acceder a la pensión, y que la pensión se incorpora al patrimonio de las personas y está protegida por el derecho de propiedad privada del artículo 21 de la CADH. A lo largo de la jurisprudencia revisada, la Corte ha ampliado el contenido del derecho de propiedad privada, lo que le permite proteger de mejor forma el menoscabo que puedan sufrir las víctimas. Asimismo, la Corte resalta que el derecho de propiedad privada tiene límites, los cuales pueden ser formulados por el Estado siempre que se sustente en razones de utilidad pública o interés social y se produzca respetando la vía legal adecuada para formularlos.

5. Reflexión final

Este recorrido por el sistema interamericano de derechos humanos nos muestra el redimensionamiento del derecho internacional del trabajo y deja a un lado la errónea idea de que se reduce al ámbito protector de la OIT. En realidad, los derechos laborales están protegidos en los diversos sistemas normativos del derecho internacional donde se encuentran consagrados, siendo uno de ellos el sistema interamericano.

A lo largo del estudio se ha podido mostrar que los derechos humanos laborales en el sistema interamericano son un ordenamiento regional debidamente estructurado y que se encuentran protegidos por los procedimientos de control. Asimismo, los pronunciamientos de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana sobre los casos laborales peruanos retratan la indefensión que sufren los trabajadores en el interior del sistema normativo nacional. Esa situación explica por qué se recurre de manera permanente a los procedimientos de control interamericano y, en la gran mayoría de los casos, se condena al Estado peruano por la violación de un derecho consagrado en la Convención Americana.

Si bien en la mayoría de los casos analizados, la jurisprudencia interamericana condena al Perú por la violación de las garantías judiciales (artículo 8 de la CADH) o de la protección judicial (artículo 25 de la CADH), en vez de sustentarlos en los propios derechos laborales sustantivos. Esto se explica, porque la mayoría de estos derechos se encuentran recogidos en el Protocolo Adicional de San Salvador y no en la Convención Americana sobre Derechos Humanos —el instrumento regional principal del sistema de protección interamericano—. Sin embargo, como hemos visto, esto no le ha impedido a la Comisión y a la Corte lograr resguardar los derechos laborales por la indefensión que se sufre en el país.

6. Bibliografía

a) Libros y artículos

ÁVILA, R., I. CALIXTO y otros

1999 «Venezuela». En *Los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

CANÇADO, Antonio Augusto

2000 «Reporting in the Inter-American system of human rights protection». En ALSTON, Philip y James CRAWFORD (Editores). *The future of UN human rights treaty monitoring*. Cambridge: University Press.

1998 Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. En MÉNDEZ, Juan E. y Francisco COX (editores). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

1996 «La protección de los derechos humanos en el sistema de la Organización de Estados Americanos y el derecho interno de los estados». En *Protección internacional de los derechos humanos de las mujeres*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

1994 «La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales». En *Estudios básicos de derechos humanos I*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Serie Estudios de Derechos Humanos.

CANESSA, Miguel F.

2008 *La protección internacional de los derechos humanos laborales*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

CARRILLO, Juan Antonio

1999 *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos, cincuenta años después*. Madrid: Editorial Trotta.

COURTIS, Christian

2006 «La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios». En COURTIS, Christian (compilador). *Ni un paso atrás*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

FAÚNDEZ, Héctor

2009 *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. 3ª. edición reimpressa. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

GROSSMAN, Claudio

1998 «Palabras del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la CIDH, en la sesión inaugural del 95º período ordinario de sesiones de la CIDH». En MÉNDEZ, Juan E. y Francisco COX (editores). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

KRSTEVIC, Viviana

1998 «Líneas de trabajo para mejorar la eficacia del sistema». En MÉNDEZ, Juan E. y Francisco COX (editores). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

NIKKEN, Pedro

1998 «Perfeccionar el sistema interamericano de derechos humanos sin reformar el Pacto de San José». En MÉNDEZ, Juan E. y Francisco COX (editores). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

O'DONNELL, Daniel

1989 *Protección internacional de los derechos humanos*. 2ª. edición. Lima: Comisión Andina de Juristas.

PINTO, Mónica

1998 «Las relaciones entre los órganos del sistema». En MÉNDEZ, Juan E. y Francisco COX (editores). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

ROSSI, Julieta y Víctor ABRAMOVICH

2004 «La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos». En MARTÍN, Claudia, Diego RODRÍGUEZ y José A. GUEVARA (coordinadores). *Derecho internacional de los derechos humanos*. México: Universidad Iberoamericana.

SZABO, Imre

1984 «Fundamentos históricos de los derechos humanos y desarrollos posteriores». En VASAK, Karel (editor general). *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. París: Serbal/UNESCO, volumen I.

TIRADO, Álvaro

2001 *Avances, fortalezas y desafíos del sistema interamericano de derechos humanos.* Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.

URQUILLA, Carlos Rafael

2001 «Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al sistema interamericano de los derechos humanos». *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.* San José, IIDH, número 30-31.

b) Documentos e informes

CEPAL e IIDH

1997 *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina.* San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

2012 *Informe anual.* Washington, D.C.: OEA.

2011 *Informe anual.* Washington, D.C.: OEA.

2010a *Informe anual.* Washington, D.C.: OEA.

2010b *Demanda ante la Corte Interamericana por el Caso del Sindicato de SEDAPAL vs. Perú (16 de enero de 2010).* Washington, D.C.: OEA.

2009a *Informe anual.* Washington, D.C.: OEA.

2009b *Informe N.º. 38/09 Caso Asociación Nacional Ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social del Perú y otras vs. Perú (27 de marzo de 2009).* Washington, D.C.: OEA.

2008a *Informe anual.* Washington, D.C.: OEA.

2008b *Demanda ante la Corte Interamericana por el Caso Trabajadores cesados de la Contraloría General de la República vs. Perú (1 de abril de 2008).* Washington, D.C.: OEA.

2005 *Demanda ante la Corte Interamericana por el Caso Trabajadores del Congreso de la República vs. Perú (4 de febrero de 2005).* Washington, D.C.: OEA.

2004a *Informe anual.* Washington, D.C.: OEA.

- 2004b *Informe N.º 78/04 Caso Trabajadores cesados del Congreso de la República vs. Perú (19 de octubre de 2004)*. Washington, D.C.: OEA.
- 2003 *Demanda ante la Corte Interamericana por el Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú (25 de junio de 2003)*. Washington, D.C.: OEA.
- 2002 *Informe anual*. Washington, D.C.: OEA.
- 2001 *Informe N.º 86/01 Caso FEMAPOR vs. Perú (10 de octubre de 2001)*. Washington, D.C.: OEA.
- 2000 *Informe N.º 44/00 Caso Américo Zavala vs. Perú (13 de abril de 2000)*. Washington, D.C.: OEA.
- 1999a *Informe N.º 54/99 Caso Zenón Huamaní y Otros vs. Perú (13 de abril de 1999)*. Washington, D.C.: OEA.
- 1999b *Informe anual*. Washington, D.C.: OEA.
- 1998 *Informe N.º 55/98 Caso Pedro Huilca Tecse vs. Perú (25 de setiembre de 1998)*. Washington, D.C.: OEA.
- 1970 *Informe anual*. Washington, D.C.: OEA.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU (CDESC)
- 1990 *La índole de las obligaciones de los Estados (Observación General N.º 3)*. Ginebra, Naciones Unidas
- COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT (CLS)
- 2006 *La Libertad Sindical (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT)*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 5ª. Edición revisada.

c) Jurisprudencia

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH)

- 2011 *Sentencia del Caso Abril Alosilla y Otros vs. Perú*. 4 de Marzo. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 223
- 2009a *Sentencia del Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. 3 de Abril. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 196.
- 2009b *Sentencia del Caso Acevedo Buendía y Otros (Cesantes y jubilados de la contraloría) vs. Perú*. 1 de Julio. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 198.

- 2007a *Sentencia del Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú.* 10 de Julio. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 167.
- 2007b *Sentencia de interpretación del Caso Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú.* 30 de Noviembre. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 174.
- 2006a *Sentencia del Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú.* 7 de Febrero. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 144.
- 2006b *Sentencia del Caso Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú.* 24 de Noviembre. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 158.
- 2005 *Sentencia del Caso Huilca Tecse vs. Perú.* 3 de Marzo. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 121.
- 2003a *Sentencia del Caso Cinco Pensionistas vs. Perú.* 28 de Febrero. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 96.
- 2003b *Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la «Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados».* 17 de Septiembre. San José: Secretaria de la Corte, serie A, N.º 18.
- 2003c *Sentencia de Competencia en el Caso Baena Ricardo y Otros vs Panamá.* 28 de Noviembre. San José: Secretaria de la Corte, Serie C, N.º 104.
- 2001 *Sentencia del Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú.* 31 de Enero. San José: Secretaria de la Corte, serie C, N.º 71.
- 1999 *Sentencia del Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú.* 30 de Mayo. San José: ecretaria de la Corte, serie C, N.º 52.
- 1989 *Opinión Consultiva OC-10/89 sobre la Interpretación de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos.* 14 de Julio. San José: Secretaria de la Corte, serie A, N.º 10.

COMENTARIOS

Edgardo Balbín

Profesor del Departamento Académico de Derecho de la
Pontificia Universidad Católica del Perú

No queda más que destacar la enorme utilidad y consistencia de la contribución que nos ofrece el profesor Canessa. Se trata no solo de un texto riguroso por la pulcritud en la organización de la información y por la calidad del trabajo de síntesis, sino, sobre todo, de un texto oportuno, porque se presenta en circunstancias en las que algunas causas relativas a algunos derechos humanos laborales que quedaron o parece que quedarán sin tutela apropiada en la jurisdicción nacional, son o serán tramitados ante el sistema interamericano (se encuentra en trámite, por ejemplo, el cuestionamiento al régimen laboral especial para el sector agrario establecido por la Ley N° 27360). Pero, más allá de estos comentarios generales —que bien pueden ser extendidos a todo los aportes que el autor viene realizando— centraré mis breves apreciaciones en tres aspectos del texto: a) las relaciones entre el sistema interamericano y el sistema de la OIT; b) la progresiva ampliación de los temas abordados por el sistema interamericano; y c) el uso de los pronunciamientos por los operadores jurídicos nacionales.

En primer lugar, el texto de Canessa plantea ideas interesantes sobre las relaciones entre el sistema interamericano y el sistema de la OIT, que pueden resultar útiles en las estrategias de defensa de los derechos humanos laborales en el ámbito internacional. Como señala el autor, en el sistema interamericano los instrumentos de referencia son más genéricos en comparación con lo detallado que suelen ser los convenios y recomendaciones de la OIT, que además cuentan con órganos de control especializados que desarrollan con relativa agilidad la labor de precisar el sentido de sus disposiciones. Esto ha llevado a la Comisión y a la Corte a dar contenido a las disposiciones genéricas de los instrumentos del sistema interamericano con los instrumentos de la OIT y con los pronunciamientos de sus órganos de control, sobre todo en lo que refiere al derecho de libertad sindical (puede verse, por ejemplo, la sentencia del caso Pedro Huilca Tecse). De esta forma, recurrir a los órganos de control de la OIT no solo puede ser útil para activar una vía internacional que evita el agotamiento de los recursos internos, sino también porque en la eventualidad de mantenerse la conducta renuente del Estado y de tener que recurrirse a la vía del sistema interamericano, los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT orientarán el análisis que la Comisión o la Corte Interamericana realicen. Cabe observar, al mismo tiempo, que el uso por la Corte de los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT les otorga una indiscutida naturaleza obligatoria para el Estado, que deja de lado cualquier discusión acerca de su carácter meramente referencial, derivado del hecho de que en el sistema de la OIT ni la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones ni el Comité de Libertad Sindical constituyen jurisdicción internacional. En los mismos casos, en lo que refiere a los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los pronunciamientos, los de la Corte —poco difundidos pero muy efectivos en muchos casos—

sumarían su potencia a los que despliegan los órganos de control de la OIT. En suma, a la afirmación de que el sistema de protección de los derechos humanos laborales no se agota en la OIT y tiene en el sistema interamericano un sólido pilar, debe agregarse que, incluso, este puede aportar a la efectividad de las normas del sistema de la OIT el indiscutido carácter obligatorio de los pronunciamientos de la Corte y sus mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de las sentencias.

En segundo lugar, Canessa destaca que desde la sentencia recaída en el caso *Baena vs Panamá* se ha producido en el sistema interamericano una ampliación de temas laborales litigiosos que se expresaría en dos tendencias: la primera, el tratamiento de nuevas causas relativas a derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tradicionalmente no eran objeto de denuncia, como ocurre con la prohibición de trabajo forzoso que en nuestro caso constituye un problema de gran magnitud frente al cual la respuesta de política pública prevista (Decreto Supremo N°0002-2013-TR) no recibe ningún impulso del gobierno; y, la segunda, la vía de la tutela de ciertos derechos consagrados en el Protocolo Adicional de San Salvador mediante su vinculación a derechos o garantías procesales claramente previstas en la Convención Americana (como ocurre con la tutela de la seguridad social y pensiones por su vinculación con el derecho de propiedad o de los despidos por afectación de garantía procesales), supuesto este último en el que diversos casos peruanos se muestran como ejemplo (caso cinco pensionistas y otros vs Perú, o *Aguado Alfaro y otros vs. Perú*). A estas dos tendencias habría que sumar una tímida pero reconocible tercera tendencia a la ampliación del contenido protegido de ciertos derechos humanos laborales, tal como ocurre con el derecho de asociación para fines profesionales (libertad sindical), supuesto en el cual Canessa destaca una interesante evolución de la Corte que va desde la inicial condena de asesinatos de sindicalistas debido a la vulneración del derecho a la vida, a la explícita condena de estos asesinatos por afectación a la libertad de asociación sindical, y señala que este derecho no solo exige garantizar la existencia de la organización, sino también el desarrollo por esta de todas las actividades lícitas que resulten apropiadas para cumplir sus fines (otra vez, caso *Huilca Tecse vs Perú*). De esta forma, aunque los artículos 62°, párrafo 3 y 64° de la Convención Americana establecen los límites claros a la competencia de la Corte en materia de libertad sindical, lo señalado en el caso *Huilca* parece indicar que determinadas afectaciones (calificadas) a los derechos de actividad sindical podrían merecer un pronunciamiento de esta instancia. En todo caso, será interesante profundizar el criterio comentado con miras a la eventual tramitación de denuncias por la afectación a los derechos de negociación colectiva de los empleados públicos por la Ley del Servicio Civil, en caso el TC no acoga las demandas de inconstitucionalidad.

Finalmente, señala Canessa que en nuestro medio existe desconocimiento del modelo normativo y las obligaciones provenientes del sistema interamericano de derechos humanos, que en mi opinión deriva en la subutilización de los criterios jurídicos que este aporta por parte de los operadores jurídicos nacionales. En efecto, el uso de las normas internacionales del trabajo y de los pronunciamientos de sus instancias de seguimiento o interpretación es todavía mínimo o deficiente por parte de jueces y abogados y, si bien destacan algunos interesantes ejemplos (sobre todo en el ámbito del TC), estos suelen limitarse al uso de las normas del sistema de la OIT y los pronunciamientos de sus órganos de control, siendo mucho menos frecuente el uso de las normas y sentencias del sistema interamericano. A pesar de que las normas internacionales forman parte del derecho interno y se integran a la Constitución, el

predominio de una visión que identifica el derecho laboral con la ley laboral nacional impide el manejo y la aplicación de un importante bagaje de criterios contenidos en opiniones consultivas o sentencias, que contribuirían a una lectura de las leyes nacionales a partir de la Constitución y los tratados. Evidentemente, el texto de Canessa aporta en esta segunda dirección consciente de la necesidad de reafirmar la efectividad de los derechos humanos como límite al poder político y mecanismo directo para el logro de la igualdad sustancial.

RESPUESTA DEL AUTOR

¿LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL INTERAMERICANA AL DERECHO DE HUELGA?

Agradezco al profesor Edgardo Balbín por sus comentarios al estudio y aprovecho una de las interrogantes que me formuló en el evento de presentación de la investigación para abordarla en esta replica. El profesor Balbín me preguntaba si en el marco de la jurisdicción contenciosa de la Corte cabría evaluar la violación del derecho de huelga.

El profesor Balbín plantea su interrogante teniendo presente lo estipulado en el Artículo 19, numeral 6 del Protocolo de San Salvador, que regula los medios de protección de los derechos recogidos en el instrumento internacional.

En efecto, conforme al referido artículo, se señala que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8¹ —el derecho de sindicalización— y en el artículo 13 —el derecho de educación— si fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del Protocolo pueden someterse ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de aplicación del sistema de peticiones individuales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De este modo, el Protocolo de San Salvador expresamente habría dejado de lado al derecho de huelga de dicha protección, en razón de que este derecho se encuentra recogido en el párrafo b) del artículo 8.

Una interpretación literal y sistémica del Protocolo nos llevaría a responder prima facie que la violación del derecho de huelga por un Estado Parte no podría ser sometido por la Comisión a la Corte Interamericana en el marco del sistema de peticiones individuales. Sin embargo, en mi opinión, esto sería una respuesta incompleta.

La libertad sindical no solo se encuentra recogida en el mencionado artículo 8 del Protocolo de San Salvador. Como se mencionó en el presente estudio, la libertad sindical se encuentra recogida dentro del derecho de asociación del artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la libertad de asociación del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ninguno de esos artículos expresamente se menciona el derecho de huelga, pero esto no ha sido un obstáculo para que la Corte se pronuncie de manera indirecta sobre este derecho humano.

En el caso Baena y otros vs. Panamá, la sentencia del 2 de febrero de 2001 la Corte Interamericana analizó el contenido de la libertad sindical recogido en el artículo 16 de la Convención Americana y señaló con precisión lo siguiente: «La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y

¹ Artículo 8. *Derechos sindicales.*

I. Los Estados Partes garantizarán:

a. El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y a asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente.

poner en marcha su estructura interna, actividades y *programas de acción*, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho». (Corte Interamericana de Derechos Humanos: 2001: Pág. 156) (Las cursivas son nuestras)

En realidad, la Corte Interamericana adopta el concepto de libertad sindical proveniente del Convenio N.º 87 de la OIT. Dentro de este concepto, se destaca la mención a la formulación de los programas de acción. ¿En qué consiste la formulación de los programas de acción? La respuesta la encontramos en la interpretación del artículo 3 del Convenio N.º 87, que establece que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho a organizar su administración, sus actividades y formular su programa de acción.

La Comisión de Expertos de la OIT precisa el contenido de este derecho:

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben tener derecho a organizar sus actividades y formular sus programas de acción con plena libertad, de modo que puedan defender los intereses profesionales de sus miembros dentro del respeto de la legalidad. Ello abarca, en particular, el derecho a celebrar reuniones sindicales, el derecho de los dirigentes a tener acceso a los lugares de trabajo, mantener contactos con los miembros de la dirección, y el *derecho a organizar acciones reivindicativas*, así como ciertas actividades políticas. (Organización Internacional del Trabajo 2012: Pág. 115)(Las cursivas son nuestras).

El derecho de los trabajadores a organizar sus acciones reivindicativas vincula estrechamente el derecho de huelga —que es una de sus plasmaciones— al propio ejercicio de la libertad sindical. Como la propia Comisión de Expertos resalta: los trabajadores y sus organizaciones gozan del derecho de huelga como un medio de acción para defender sus intereses. (Organización Internacional del Trabajo 2012: Pág. 117)

Por ello, resulta difícil postular que el contenido esencial de la libertad sindical adoptado por la Corte Interamericana termine excluyendo el derecho de huelga.

Esta interpretación se consolida con la previamente mencionada sentencia de la Corte Interamericana en el Caso *Huilca Tecse vs. Perú*, en la que el Tribunal Internacional profundiza su análisis sobre el artículo 16 de la Convención Americana y sostiene: «En su dimensión individual, la libertad de asociación, en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que *comprende, además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad*»(Corte Interamericana de Derechos Humanos 2005 párr. 70) (Las cursivas son nuestras).

Sin aludir expresamente al derecho de huelga en su pronunciamiento, la Corte Interamericana lo considera inseparable al contenido de la libertad sindical reconocido en el artículo 16 de la Convención Americana. Si seguimos el razonamiento de la Corte, la violación del derecho de huelga significaría inseparablemente violar también la libertad sindical.

No obstante el estrecho vínculo entre la libertad sindical y el derecho de huelga del artículo 16 de la Convención, el Protocolo de San Salvador los reconoce de manera diferenciada dentro de su artículo 8 y excluye que se pueda acudir a la Corte por la específica violación del derecho de huelga.

Lo que no prohíbe ni restringe el artículo 19 numeral 6 del Protocolo es que la Corte sea competente en el caso de violación a la libertad sindical que incluya dentro de sus materias controversiales el derecho de huelga. En otras palabras, la Corte Interamericana es competente de analizar la violación del derecho de huelga, cuando esta violación se produce en un caso contencioso sobre libertad sindical.

La restricción del Protocolo se refiere solo a la presentación de una denuncia ante la Corte por la singular violación del derecho de huelga. Nada le impide que por medio de la exigibilidad indirecta pueda abordarlo. Es decir, al existir un obstáculo legal que impide la tutela judicial directa del derecho de huelga, a este se le puede proteger indirectamente a través del artículo 16 de la Convención Americana.(Abrahimovic y Courtis 2002: 168 y ss.)²

En el Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú, una de las materias controversiales aludían al derecho de huelga. Los trabajadores de la Municipalidad de Lima Metropolitana fueron despedidos por participar en una huelga declarada ilegal. Los tribunales nacionales declararon sin efecto las resoluciones que declararon ilegal la huelga y ordenaron la reposición de los trabajadores despedidos. Sin embargo, las sentencias judiciales no fueron respetadas por el Estado peruano. La Corte Interamericana en su pronunciamiento declara violado el derecho al debido proceso del artículo 25 de la Convención Americana por el incumplimiento de las referidas sentencias nacionales. Si bien en sus considerandos no valora la declaratoria de nulidad de la ilegalidad de la huelga, se apoya en estas sentencias nacionales para declarar la violación de la Convención Americana.(2006 pár. 246-259) La Corte no se declaró incompetente para evaluar la nulidad de la huelga, simplemente la consideró innecesaria para la pertinencia del caso contencioso. Su interés se centró en el incumplimiento de la ejecución de las sentencias nacionales. En consecuencia, este ejemplo muestra que el Tribunal Internacional no está impedido de abordar esta materia.

En conclusión, si bien el artículo 19 numeral 6 del Protocolo de San Salvador impide que singularmente se pueda someter a la Corte Interamericana la violación del derecho de huelga (artículo 8, párrafo b del Protocolo), la Corte es competente para evaluar la violación de este derecho por medio del artículo 16 de la Convención Americana, siempre que se le presente en el contexto de un caso más amplio de violación a la libertad sindical.

Bibliografía

a) Libros y artículos

ABRAMOVICH, Víctor y Christian COURTIS
2002 Los derechos sociales como exigibles. Madrid: Editorial Trotta.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.
2012 Estudio general sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

b) Jurisprudencia

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
2006 Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Sentencia del 7 de febrero de 2006. Serie C, N.º 144

2 Donde se plantea una noción de la exigibilidad indirecta de protección de los derechos sociales.

- 2005 Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Sentencia del 3 de marzo de 2005. Serie C, N.º 121
- 2001 Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, N.º 72

La Haya, junio de 2015