

CASO FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES MARÍTIMOS Y PORTUARIOS (FEMAPOR) vs PERÚ

Sentencia de 1 de febrero de 2021

El 1 de febrero de 2022 la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹ (en adelante “la Corte” o “este Tribunal”) dictó una Sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de Perú por la violación de los derechos a las garantías judiciales, protección judicial, al trabajo y a la propiedad privada, en perjuicio de 4.0901 ²trabajadores marítimos y portuarios, por la falta de cumplimiento de una sentencia de amparo de la Corte Suprema de la República del Perú, emitida el 12 de febrero de 1992, que estableció la manera de calcular el incremento adicional de la remuneración a favor de dichos trabajadores.

I. HECHOS

A. *Antecedentes*

Los hechos del presente caso se relacionan con un grupo de trabajadores marítimos y portuarios organizados localmente en sindicatos y afiliados nacionalmente a

¹ Integrada por la jueza y jueces siguientes: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi; Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique.

² El Tribunal destacó que este es el número de víctimas que acudió ante este Tribunal, y que no necesariamente ese número se corresponde con la totalidad de personas que estaban afiliadas a FEMAPOR en la época de los hechos y fueron parte en el procedimiento interno objeto de esta Sentencia. Tal y como se determinó en la Consideración Previa que figura en el Capítulo V de la Sentencia, de conformidad con el acervo probatorio obrante, el universo de presuntas víctimas del presente caso asciende finalmente a 4.090 personas. “Artículo 5. El incremento adicional de remuneraciones a que se refiere el Decreto Supremo No. 025-88-TR, que corresponde otorgar a partir del 1 de julio de 1989 a los trabajadores marítimos, fluviales, y lacustres de los puertos de la República se aplicará sobre el total de la remuneración básica que perciban”.

la Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (en adelante, “FEMAPOR”) quienes hasta el 11 de marzo de 1991 trabajaron rotativamente bajo el control y regulación de la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo (en adelante, “CCTM”).

El referido 11 de marzo de 1991, y a raíz de una grave crisis económica-financiera de la CCTM que le impedía “continuar cumpliendo los fines y objetivos por los cuales fue creada”, los trabajadores fueron despedidos, se disolvió la CCTM y se creó a estos efectos la Comisión de Disolución de dicha entidad, encargada de cumplir con determinadas obligaciones, como eran el pago de los derechos y beneficios sociales de los trabajadores.

B. Procesos internos con respecto a la totalidad de las presuntas víctimas

El 20 de agosto de 1990, con anterioridad a la disolución de la CCTM, FEMAPOR interpuso una demanda de acción de amparo contra la CCTM por considerar que estaba aplicando de manera incorrecta el artículo 5 de la Ley No. 25.177, el cual disponía lo siguiente:

En particular, FEMAPOR consideraba que se había producido una incorrecta aplicación del incremento adicional de remuneraciones, toda vez que no se realizó sobre la remuneración básica real que percibían. El 12 de abril de 1991, una vez ordenada la disolución de la CCTM, el Segundo Juzgado en lo Civil del Callao declaró fundada la acción de amparo interpuesta por FEMAPOR, determinando que “el incremento adicional de remuneraciones, deb[ía] ser aplicado sobre el ingreso básico que percibe el trabajador al momento de su cálculo y pago y no como se viene aplicando tomando como referencia para el cálculo el monto básico a la fecha del inicio de la negociación colectiva”. El 12 de agosto de 1991 la decisión fue confirmada por la Sala Civil de la Corte Superior del Callao y, finalmente, el 12 de febrero de 1992, la Corte Suprema emitió una sentencia la cual, a su vez, confirmó la decisión de la Corte Superior del Callao.

El 4 de junio de 2003 se emitió Decreto Supremo No. 078-2003-MEF, mediante el cual se conformó una denominada Comisión Multisectorial, encargada de recopilar la información cualitativa y cuantitativa respecto de los trabajadores marítimos y fluviales, integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante de Trabajo y Promoción del Empleo, uno del Ministerio de Defensa, un representante de la FEMAPOR y uno del Sindicato de Estibadores de Cabotaje Mayor del Callao. Dicha Comisión elaboró un Informe Final, el cual en su punto no. 5 observó que algunas de las cantidades asignadas a los trabajadores habían sido calculadas de manera inexacta o se habían omitido ciertos conceptos, conminando a todo trabajador que considerara que su cálculo era incorrecto a acudir a la instancia judicial correspondiente y realizar la oportuna reclamación adicional, reclamación que fue realizada por un subgrupo de 2.309³ trabajadores.

De manera independiente a esa reclamación adicional, el 20 de agosto de 2003 el Sexto Juzgado Civil de Callao aprobó mediante la Resolución no. 333 la liquidación de las planillas presentadas por los demandantes en un escrito de fecha de enero de 1995, la cual ascendía a 41,688,176.00 USD. A partir del año 2004 el Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanza, comenzó a realizar pagos progresivos a los trabajadores marítimos, portuarios y fluviales. En el mes de diciembre de 2017, el Estado afirmó haber cumplido por completo con el pago de los de US\$44,060,949.65 adeudados. Ni la Comisión ni las partes cuestionaron esta afirmación.

C. Procesos internos con respecto al subgrupo de 2.309 trabajadores en reclamación de cantidades adicionales que derivan de la aplicación del Incremento Adicional de Remuneraciones y demás beneficios colaterales

Desde el 5 de marzo de 2010, y en el marco del proceso de ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992, un subgrupo de 2.309 trabajadores beneficiarios de

³ La Corte observó que, si bien tanto las partes como la Comisión hacen referencia a un subgrupo de 2.317 trabajadores, de conformidad con el acervo probatorio obrante, el Tribunal constató que esta cifra asciende finalmente a 2.309.

dicha sentencia, con base en lo determinado en el Informe Final de la Comisión Multisectorial, han venido reclamando judicialmente ante el Sexto Juzgado Civil del Callao la correcta liquidación del incremento adicional a la remuneraciones, solicitando la liquidación de: a) incremento adicional de las remuneraciones, b) el reintegro de derechos y beneficios sociales, c) el pago de la campaña escolar y d) los intereses que legalmente correspondan. Como resultado de lo anterior, el 1 de julio de 2016 el Sexto Juzgado Civil del Callao aprobó el referido Informe Pericial mediante la Resolución No. 529 y se requirió al Ministerio de Economía y Finanzas que procediera con el pago de la suma de US\$ 242,601,058.985. Esta decisión fue apelada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el 16 de marzo de 2017 la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao la confirmó. El 23 de mayo de 2017 el Sexto Juzgado Civil del Callao ordenó la ejecución de lo ordenado. El Ministerio de Economía y Finanzas interpuso una acción de amparo, la cual fue declarada improcedente el 14 de junio de 2017 por el Tercer Juzgado Constitucional de Lima. Esta decisión fue confirmada por la Segunda Sala Constitucional de Lima.

Posteriormente, el Ministerio de Economía y Finanzas interpuso una acción de amparo ante el Primer Juzgado Constitucional de Lima con la finalidad de que se dejara sin efecto la Resolución de 19 de junio de 2013 que acordaba remitir los autos a la Oficina de Pericias Judiciales a fin de que el perito estableciera cuánto le correspondía a cada trabajador portuario por la correcta aplicación del incremento adicional de remuneraciones. En este trámite fue otorgada una medida cautelar suspendiendo los efectos de la resolución. Dicha medida quedó sin efecto el 7 de abril de 2021, cuando el Primer Juzgado Constitucional emitió sentencia de fondo declarando infundada la demanda formulada. Asimismo, mediante resolución no. 13, de fecha 18 de mayo de 2021, dicho Juzgado dejó sin efecto la referida medida cautelar.

II. FONDO

A. Derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno

a.1 Deber de especial protección de las personas mayores

El Tribunal indicó que la obligación de cumplir con las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por las autoridades competentes se ve acentuada con respecto a las personas mayores, lo cual requiere un criterio reforzado de celeridad. Añadió que este deber reforzado de protección, que sienta sus bases sobre la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran las personas mayores, constituye un principio general del derecho internacional público. De esta forma, cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad, como las víctimas en el presente caso, que son todas personas mayores, es exigible un criterio reforzado de celeridad en todos los procesos judiciales y administrativos, incluyendo la ejecución de las sentencias.

a.2 Alegado incumplimiento de la sentencia de 12 de febrero de 1992

La Corte advirtió, con carácter preliminar, que la controversia del presente caso –y, en particular, del presente acápite– giraba en torno a dos cuestiones: por un lado, el Tribunal debía determinar si el proceso judicial iniciado por los trabajadores y que culminó parcialmente con los pagos progresivos realizados por el Estado desde el año 2004 hasta 2017 vulneró el plazo razonable en violación de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana. Por otro lado, el Tribunal también estuvo llamado a analizar si el reclamo adicional por la correcta liquidación de sus “derechos y beneficios, campaña escolar e intereses” realizado por un subgrupo de 2.309 trabajadores vulneró también los referidos artículos 8.1, 25.1, 25.2.c) de la Convención. Por último, el Tribunal también analizó en el

presente apartado si todas estas alegadas falencias se realizaron en contravención con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención.

a.2.1 Con respecto a los 4.090 trabajadores

El Tribunal reiteró su constante jurisprudencia que señala que la evaluación del plazo razonable se debe analizar en cada caso concreto, en relación con la duración total del proceso, lo cual podría también incluir la ejecución de la sentencia definitiva. De esta manera, ha considerado cuatro elementos para analizar si se cumplió con la garantía del plazo razonable, a saber: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. El Tribunal se centró en evaluar, a partir de los cuatro elementos indicados, el plazo transcurrido desde la adopción de la de la sentencia de 12 de febrero de 1992 hasta el mes de diciembre de 2017, momento en el que el Estado abonó en su totalidad el pago por importe de USD 44,060,949.65 a favor de la totalidad de los trabajadores.

En primer lugar, la Corte apreció que la cantidad de víctimas del proceso de ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992, las cuales ascendían a más de 4.000, otorgó cierta complejidad al asunto, en cuanto ameritaba el cálculo individual y desglosado de los montos adeudados. En segundo lugar, el Tribunal indicó que no apreciaba ninguna actividad obstaculizadora por parte de los trabajadores, sino todo lo contrario. Al contrario, en lo que respecta al tercer elemento el Tribunal notó que, desde que se dictara la sentencia de 12 de febrero de 1992 hasta que se culminaron los pagos referidos transcurrió un lapso de tiempo de aproximadamente 25 años. Si bien el Tribunal consideró como un elemento a tener en cuenta a las dificultades presupuestaria que rodean el pago de grandes sumas de dinero y multiplicidad de personas, el tiempo transcurrido en el presente caso fue claramente incompatible con el plazo razonable. Por último, en referencia al cuarto elemento, la Corte destacó que el presente caso versaba

sobre el incumplimiento de una sentencia cuyo impago se prolongó durante aproximadamente 25 años, afectando de esta manera a un grupo de personas que, en su mayoría, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad al ser personas mayores.

De todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal concluyó que, con respecto a la totalidad del grupo conformado por 4.090 trabajadores indicados en el Anexo I de la Sentencia, el Estado es responsable por el incumplimiento con la garantía del plazo razonable en la ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992, en violación de los artículos 8.1 y 25.2.c de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

a.2.2 Con respecto al subgrupo de 2.309 trabajadores

La Corte observó que la principal controversia respecto de la ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992 de la Corte Suprema en relación con el subgrupo de 2.309 trabajadores que continuaron judicializando su reclamo consistía en determinar si este reclamo derivaba y se correspondía con lo ordenado por la Corte Suprema en la referida sentencia del año 1992 y, por ende, si el Estado había cumplido con la ejecución integral de dicha decisión. Para verificar el cumplimiento alegado por el Estado resultaba esencial pronunciarse sobre la delimitación de los alcances de la sentencia de 12 de febrero de 1992 en cuanto a si incluye los montos adicionales reclamados por este subgrupo de trabajadores.

A estos efectos, el Tribunal advirtió que el 19 de junio de 2013, el Sexto Juzgado Civil de Callao dispuso remitir los autos a la Oficina de Pericias Judiciales, a fin de que el perito estableciera cuánto le correspondía a cada trabajador por la correcta aplicación del Incremento Adicional de Remuneraciones, todo ello –y en contra de lo alegado por el Estado– en el marco de la ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992. Así, el 1 de julio de 2016 se aprobó el Informe Pericial No. 240-2015-PJ-EV, de fecha 3 de diciembre de 2015, decisión que fue confirmada el

16 de marzo de 2017 por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao. El 23 de mayo de 2017 el Sexto Juzgado Civil del Callao ordenó su cumplimiento. El Estado cuestionó la Resolución que aprueba dicho peritaje, indicando que carecía de cosa juzgada, por haber sido objeto de cuestionamientos a nivel interno, incluso existiendo una medida cautelar ordenada por otro órgano jurisdiccional que suspende sus efectos. No obstante lo anterior, el Tribunal advirtió que dicha medida quedó sin efecto debido el 7 de abril de 2021, momento en el que el Primer Juzgado Constitucional emitió sentencia de fondo declarando infundada la demanda formulada por el Procurador del Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo, mediante resolución no. 13 de fecha 18 de mayo de 2021 dicho Juzgado dejó sin efecto la medida cautelar. A la vista de lo anterior, el Tribunal concluyó que no le asistía razón al Estado al afirmar que el referido Informe Pericial de 2015 continuaba en controversia. A lo anterior se añadía el hecho de que los tribunales nacionales ya habían ordenado el cumplimiento de los pagos establecidos en el referido informe pericial en múltiples ocasiones, tales como la Resolución del Sexto Juzgado Civil de 1 de julio de 2016, la Resolución de la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao y la Resolución el Sexto Juzgado Civil del Callao de 23 de mayo de 2017, la cual confirmó la Resolución que aprobaba el referido Informe Pericial del año 2015 y ordenaba cumplir “con lo ejecutoriado”.

Adicionalmente, la Corte observó que el retraso en el pago de estas cantidades ha provocado que una parte de dichos trabajadores –más de 800– hayan fallecido sin haber visto satisfecho su legítimo derecho de cobro de las cantidades adeudadas. Todo lo anterior supuso una violación de los artículos 8.1, 25.1 y 25.2.c de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de las 2.309 víctimas que figuran en el Anexo II de la Sentencia.

a.3 Alegada violación de adoptar disposiciones de derecho interno

La Corte advirtió que ni la Comisión ni los representantes formularon argumentos concretos sobre cómo el marco jurídico interno impidió la ejecución de sentencias en el ámbito interno para las presuntas víctimas del presente caso o de otros casos. Tampoco se desprendía del acervo probatorio que dicha violación haya ocurrido. Por tanto, el Tribunal consideró que no existían elementos suficientes a efectos de determinar si estas normas constituyeron una violación al artículo 2 de la Convención.

B. Derecho al trabajo y a la propiedad privada

b.1 Derecho al trabajo

La Corte observó que los términos del derecho al trabajo son aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA . En este sentido, los artículos 45.b y 34.g de la Carta establecen que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social” y que ese debe prestarse con “salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos”. Lo anterior viene también respaldado por el Artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”), la cual establece, en el apartado titulado “Derecho al trabajo y a una justa retribución”, que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas [...]”. Además, el artículo 1 del Convenio de la OIT no. 100 sobre igualdad de remuneración establece que “el término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último”. En particular, de los distintos enunciados se deduce que el derecho al trabajo también implica la obtención de un salario justo, el cual, a su vez, debe comprender todos los emolumentos que se engloban dentro del término remuneración. Esta Corte

también ha señalado que los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, los cuales permiten nivelar la relación desigual que existe entre trabajadores y trabajadoras, y empleadores y empleadoras, y el acceso a salarios justos, y condiciones de trabajo seguras.

En el presente caso, el Tribunal había determinado que hubo una violación del plazo razonable en la ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992 con respecto a la totalidad de las víctimas. Asimismo, la Corte constató que el Estado no había procedido con los pagos adeudados al subgrupo de 2.309 trabajadores marítimos y portuarios que continuaron reclamando cantidades adicionales que les eran adeudadas. El Tribunal consideró que todo lo anterior tuvo un impacto en el derecho al cobro íntegro de sus remuneraciones, lo cual tuvo un impacto en su derecho al trabajo.

El Tribunal advirtió, además, que estas afectaciones tuvieron un impacto diferenciado en las víctimas del presente caso debido a su edad, quienes en su mayoría rondan los 80 o 90 años, habiendo incluso fallecido, más de 800 víctimas, sin que se les hubiera efectivizado de manera correcta su derecho. El Tribunal recordó lo ya señalado en el caso Pobleto Vilches y otros Vs. Chile, donde destacó que las personas mayores tienen derecho a una protección reforzada y, por ende, exige la adopción de medidas diferenciadas, así como lo indicado en la sentencia relativa al caso Profesores de Chañaral y otras Municipalidades Vs. Chile, la cual exige un criterio reforzado de celeridad en todos los procesos judiciales y administrativos, lo cual incluye la ejecución de las sentencias .

En el presente caso, lejos de tener en consideración este hecho, el Estado provocó con su actuar que, en la actualidad, la sentencia de 12 de febrero de 1992 no hubiera sido cumplida eficazmente o por completo, provocando un grave impacto en las víctimas quienes, a pesar de continuar litigando durante casi 30 años con el objetivo de obtener los pagos que les correspondían, han visto frustradas todas sus legítimas aspiraciones, lo cual también afectó a su derecho a cobrar

una justa remuneración derivada de su trabajo. El Tribunal advirtió, además, que el pago de salarios posee una naturaleza alimentaria y de supervivencia, pues está destinado a satisfacer las necesidades básicas del trabajador, lo cual implica que toda perturbación generada en el cobro puede tener un impacto en el goce de otros derechos de la Convención y, particularmente, del ya señalado artículo 26 de la Convención Americana, cuya protección reforzada ha sido destacada por el Comité DESC en su Observación General No. 6 sobre personas mayores, al indicar que “[...] los Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”.

En consecuencia, el Tribunal concluyó que se produjo una violación del derecho al trabajo consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

b.2 Derecho a la propiedad privada

El Tribunal recordó que, con base en lo dispuesto en la sentencia de 12 de febrero de 1992, se ordenó que el incremento adicional de remuneraciones debía ser aplicado sobre el ingreso básico que percibe el trabajador al momento de su cálculo y pago. En relación con estos montos, la Corte constató que hubo un incumplimiento del plazo razonable con respecto a estos pagos y que, con respecto al subgrupo de 2.309 trabajadores, hubo incumplimiento total de los pagos correspondientes a las reclamaciones adicionales.

La Corte estimó que el derecho a cobrar estas cantidades generó un efecto en el patrimonio de los integrantes de FEMAPOR ya que, ante el pago tardío o, en su caso, impago, las víctimas no pudieron gozar integralmente de su derecho a la propiedad privada, entendido aquello como los montos dejados de percibir, lo cual supuso una violación del artículo 21 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

III. REPARACIONES

La Corte estableció que su Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó al Estado, en los plazos fijados en la sentencia: (i) realizar el pago efectivo, de inmediato y con carácter progresivo, de los reintegros pendientes de pago en favor del subgrupo de 2.309 víctimas por concepto de lo dispuesto por la sentencia de 12 de febrero de 1992; (ii) publicar el resumen oficial de la Sentencia en un diario de amplia circulación nacional, así como la presente Sentencia, en su integridad, en un sitio web oficial del Estado; (iii) pagar las cantidades fijadas en la sentencia por concepto de daño inmaterial. Los jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Ricardo Pérez Manrique dieron a conocer sus votos individuales concurrentes y los jueces Eduardo Vio Grossi y Humberto A. Sierra Porto dieron a conocer sus votos parcialmente disidentes.