

# NOTAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE<sup>1</sup>  
Universidad Monteávila (Venezuela)

## Cómo citar/Citation

Hernández-Mendible, V. R. (2022).  
Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
*Revista de Administración Pública*, 218, 303-320.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.218.11>

## SUMARIO

---

I. PRESENTACIÓN. II. CASO FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES MARÍTIMOS Y PORTUARIOS (FEMAPOR) VS. PERÚ: 1. Los hechos: 1.1. *Los antecedentes*. 1.2. *Los procesos internos con respecto a la totalidad de las víctimas*: 1.2.1. La primera acción de amparo. 1.2.2. Las actuaciones del poder ejecutivo. 1.2.3. La segunda acción de amparo. 1.2.4. El procedimiento ante la Defensoría del Pueblo. 1.2.5. La aprobación de liquidación de planillas y pagos efectuados por el Estado. 1.3. *Los procesos internos con respecto a un grupo de trabajadores, que reclamaron pagos de cantidades adicionales*. 2. El fondo del caso: 2.1. *La violación de las garantías judiciales y a la protección judicial*: 2.1.1. El deber de especial protección de las personas mayores. 2.1.2. El incumplimiento de la sentencia de 12 de febrero de 1992. 2.1.3. La necesidad de adopción de disposiciones de derecho interno. 2.2. *La violación del derecho al trabajo*. 2.3. *La violación del derecho a la propiedad privada*. 3. La decisión. 4. Los votos concurrentes y disidentes: 4.1. *El voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*. 4.2. *El voto concurrente del juez Ricardo C. Pérez Manrique*: 4.2.1. La justiciabilidad directa de los DESCAs. 4.2.2. El salario como componente fundamental del derecho al trabajo. 4.2.3. La vulnerabilidad en el supuesto de que las víctimas sean adultos mayores. 4.3. *El voto parcialmente disidente del juez Eduardo Vio Grossi*. 4.4. *El voto parcialmente disidente del juez Humberto Antonio Sierra Porto*.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha elaborado en ejecución del proyecto de investigación titulado «El Estado Convencional», desarrollado en el Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila (CERECO-UMA).

## I. PRESENTACIÓN

En el primer cuatrimestre de 2022 se produjeron varios pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos («Corte IDH», «Corte», «Tribunal» o «Tribunal Interamericano»), actuando en función jurisdiccional, que constituyen el inicio de una nueva etapa en la que comenzaron a sesionar los nuevos jueces.

Seguidamente se dará cuenta de una sentencia de especial interés para el Derecho Administrativo, en la cual la Corte, en interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos («CADH», «Tratado» o «Convención Americana»), analizó la responsabilidad internacional del Estado derivada de la inejecución de una sentencia firme de amparo constitucional y se pronunció sobre las condiciones de vulnerabilidad de las personas que integran el grupo etario de los denominados adultos mayores.

## II. CASO FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES MARÍTIMOS Y PORTUARIOS (FEMAPOR) VS. PERÚ

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el caso, en sentencia de 1 de febrero de 2022<sup>2</sup>.

### 1. LOS HECHOS

El caso «*Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios*» contra la República del Perú se relaciona con el derecho a la protección judicial y al plazo razonable, por la falta de ejecución de una sentencia de amparo otorgado por la Corte Suprema de Justicia, el 12 de febrero de 1992, en la que se estableció la manera de calcular el incremento adicional de la remuneración a favor de un colectivo de antiguos trabajadores marítimos, portuarios y fluviales.

La Corte para resolver comenzó por establecer los hechos en el siguiente orden: i) los antecedentes; ii) los procesos internos con respecto a la totalidad de las víctimas; iii) los procesos internos con respecto a un grupo de trabajadores, que reclamaron pagos de cantidades adicionales.

---

<sup>2</sup> Corte IDH, caso *Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 1° de febrero de 2022, serie C, N° 448.

### *1.1. Los antecedentes*

Un colectivo integrado por 4.090 trabajadores marítimos y portuarios, organizados en sindicatos y afiliados a la Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios, identificada con el acrónimo «FEMAPOR», de Perú prestaron servicios rotativamente hasta el 11 de marzo de 1991, bajo el control y regulación de la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo (CCTM), que es una entidad perteneciente al Ministerio de Defensa, cuya finalidad es reglamentar y hacer cumplir las normas laborales relativas al trabajo marítimo, así como fiscalizar su cumplimiento.

A partir de esa fecha los trabajadores fueron despedidos en virtud de la «grave crisis económica-financiera» de la CCTM, que le impedía «continuar cumpliendo los fines y objetivos por los cuales fue creada», se dispuso su disolución y se creó a tales efectos la Comisión de Disolución que, entre otras responsabilidades, debía pagar los derechos y beneficios sociales de los trabajadores. El Gobierno expidió la resolución ministerial mediante la cual creó un aporte a cargo de los múltiples empleadores, que en promedio alcanzó la suma de 1.300.000,00 dólares de los Estados Unidos de América.

### *1.2. Los procesos internos con respecto a la totalidad de las víctimas*

Durante el período de treinta y dos años, las víctimas han planteado distintas acciones judiciales y administrativas, que brevemente se mencionan a continuación.

#### *1.2.1. La primera acción de amparo*

Antes de la crisis y disolución de la CCTM, el sindicato FEMAPOR interpuso una demanda de amparo ante el Juzgado de Primera Instancia del Callao, el día 20 de agosto de 1990, al considerar que se estaba aplicando de manera incorrecta la Ley 25177.

El argumento fundamental fue que se había producido una incorrecta aplicación del incremento adicional de remuneraciones, pues se realizó con referencia a la remuneración básica real. Esta demanda fue ampliada el 8 de enero de 1991, porque se continuaba realizando la aplicación incorrecta.

El Segundo Juzgado en lo Civil del Callao dictó sentencia el 12 de abril de 1991, al considerar fundada la acción de amparo interpuesta por FEMAPOR y dispuso 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 lugar de como se estaba aplicando el cálculo sobre el monto básico, a la fecha del inicio de la negociación colectiva.

La sentencia fue confirmada el 12 de agosto de 1991 por la Sala Civil de la Corte Superior del Callao, oportunidad en la que ratificó que el incremento adicional de remuneración debería aplicarse sobre el total de la remuneración básica.

Esto condujo a que la Corte Suprema de Justicia emitiera la sentencia de 12 de febrero de 1992, en la cual confirmó la decisión de la Corte Superior del Callao.

#### 1.2.2. Las actuaciones del poder ejecutivo

El poder ejecutivo emitió el Decreto Ley 25702, de 2 de septiembre de 1992, mediante el cual se derogaron dos normas referidas al proceso de liquidación de la CCTM y que incidían en el pago de los beneficios sociales de los trabajadores marítimos y portuarios.

En razón de ello, el sindicato FEMAPOR solicitó formalmente ante los Ministerios de Transporte y de Economía y Finanzas, respectivamente, el restablecimiento de las normas derogadas o que por aplicación del Decreto Ley 25702 se produjese tanto la asignación de un monto equivalente al total de la liquidación de los derechos y beneficios sociales de los trabajadores marítimos y fluviales como la asignación de montos mensuales, a partir de enero de 1993, equivalentes a las pensiones de los jubilados de los regímenes administrados por el sistema que se encuentra en estado de disolución.

#### 1.2.3. La segunda acción de amparo

El sindicato FEMAPOR interpuso una segunda demanda de amparo el 11 agosto de 1997, ante el Juzgado Especializado Civil Colectivo del Callao. Mediante esta acción pretendía que en el trámite de ejecución de la sentencia expedida por la Corte Suprema de Justicia el 12 de febrero de 1992, se emplazase al Ministerio de Economía y Finanzas para que bajo apercibimiento de embargo de bienes del Estado, se diera cumplimiento a los pagos adeudados a los trabajadores marítimos, portuarios y fluviales.

Mediante sentencia de 15 de enero de 1998 dicha demanda fue declarada improcedente, en virtud de que se consideró que en la etapa de ejecución del proceso inicial de amparo, no era posible determinar si el Ministerio de Economía y Finanzas estaba obligado a ejecutar la sentencia. Esto generó la interposición de varios recursos y uno de queja ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, que fue resuelto el 15 de diciembre de 1999, cuando se declaró infundado el recurso y se procedió a su archivo.

#### 1.2.4. El procedimiento ante la Defensoría del Pueblo

El 21 de noviembre de 1996 el sindicato FEMAPOR presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo, que generó la resolución de 3 de noviembre de

1997, a través de la que se exhorta al Ministerio de Economía y Finanzas a elaborar el presupuesto en que se incluyen los recursos para efectuar los pagos por concepto de beneficios sociales, a los afiliados del sindicato FEMAPOR. Luego se remitieron varios oficios en los que se formularon nuevas peticiones de cumplimiento.

Ante la falta de ejecución de la sentencia, la Defensoría del Pueblo elaboró un informe en octubre de 1998, sobre el «Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal». En él señalaba que desde la creación de la Defensoría del Pueblo, durante cinco años había tramitado aproximadamente 101 quejas presentadas contra diversos entes estatales por incumplimiento de las sentencias firmes, muchos relacionados con pensiones.

#### 1.2.5. La aprobación de liquidación de planillas y pagos efectuados por el Estado

Mediante el Decreto Supremo 078-2003-MEF, de 4 de junio de 2003, se conformó la Comisión Multisectorial encargada de recopilar la información cualitativa y cuantitativa relacionada con los trabajadores marítimos, portuarios y fluviales. Esta elaboró un Informe Final, el cual en su punto 5 advirtió que algunas de las sumas concedidas a los trabajadores habían sido calculadas de manera inexacta o se habían omitido ciertos conceptos, exhortando a aquellos trabajadores que considerasen que su cálculo era incorrecto, a acudir a la instancia judicial correspondiente y realizar la oportuna reclamación complementaria.

El Sexto Juzgado Civil del Callao en decisión de 20 de agosto de 2003, dispuso la liquidación de las planillas presentadas por los demandantes en enero de 1995, la cual ascendía a la suma de 41.688.176,00 dólares de los Estados Unidos de América. Además, dispuso que se sumara la asignación de campaña escolar a los trabajadores marítimos por un monto de 934.439,00 dólares de los Estados Unidos de América.

Por medio de la Ley 28.25, el Estado autorizó para que a partir del día 15 de junio de 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas efectuase el pago progresivo de los beneficios sociales de los trabajadores marítimos, portuarios y fluviales, hasta por «el monto de Diez Millones de Nuevos Soles (S/.10.000.000,00)» con cargo a su presupuesto institucional.

En el mes de diciembre de 2017, el Estado afirmó haber pagado completamente el monto adeudado de 44.060.949,65 dólares de los Estados Unidos de América, lo que no fue cuestionado por la Comisión ni por sus integrantes.

#### 1.3. *Los procesos internos con respecto a un grupo de trabajadores, que reclamaron pagos de cantidades adicionales*

En el contexto del proceso de ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992, a partir del día 5 de marzo de 2010, un total de 2.309 trabajadores

beneficiarios de dicha sentencia, con fundamento en lo determinado en el Informe Final de la Comisión Multisectorial, han reclamado judicialmente ante el Sexto Juzgado Civil del Callao la correcta liquidación del incremento adicional a las remuneraciones, solicitando la liquidación de: a) el 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, razón por la cual se incorporó al Ministerio de Economía y Finanzas, como parte procesal pasiva.

El Sexto Juzgado Civil del Callao aprobó el día 29 de mayo de 2012 un Informe Pericial Judicial que ordenaba al Ministerio de Economía y Finanzas cumplir con el pago de la suma de 191.427.294,16 dólares de los Estados Unidos de América, a favor de 2.317 trabajadores. Esta decisión fue declarada nula el 8 de mayo de 2013.

Luego, el 19 de junio de 2013, el Sexto Juzgado Civil del 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 y que la liquidación se hiciera sobre esa base. Esta decisión fue apelada y confirmada por la Sala Civil Permanente del Callao el 7 de enero de 2014.

El 1 de julio de 2016 el Sexto Juzgado Civil del Callao aprobó el referido Informe Pericial y requirió al Ministerio de Economía y Finanzas que procediera al pago de la suma de 242.601.058,98 dólares de los Estados Unidos de América. 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. Ello así, el 23 de mayo de 2017 el Sexto Juzgado Civil del Callao ordenó la ejecución de lo decidido.

El Ministerio de Economía y Finanzas intentó una acción de amparo que fue declarada improcedente el 14 de junio de 2017, por el Juzgado Constitucional de Lima y luego confirmada por la Segunda Sala Constitucional de Lima.

También 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 decisión de 19 de junio de 2013, que acordaba remitir los autos a la Oficina de Pericias Judiciales, para que el perito estableciera el monto que le correspondía a cada trabajador.

El tribunal concedió una medida cautelar suspendiendo aquella decisión, que luego quedó sin efecto, cuando el Primer Juzgado Constitucional emitió la sentencia de fondo el 18 de mayo de 2021, declarando infundada la demanda formulada.

No obstante, al momento de resolver el asunto planteado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se mantenía el alegado incumplimiento del pago ordenado en la sentencia a favor del grupo de 2.309 trabajadores, conforme al peritaje aprobado judicialmente.

Se destacó que la mayoría de las víctimas son personas mayores de 70 años, habiendo fallecido más de 800 de ellas.

## 2. EL FONDO DEL CASO

Tal como ha quedado establecido el asunto se circunscribe a la determinación de la responsabilidad internacional del Estado, como consecuencia del incumplimiento de la sentencia de amparo constitucional otorgado por la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, que fue expedida el 12 de febrero de 1992, a favor de 4.090 trabajadores marítimos, portuarios y fluviales que prestaron servicios en una empresa propiedad del Estado.

En atención a los hechos planteados, la Corte Interamericana procedió a pronunciarse en primer lugar, sobre la violación de las garantías judiciales y la protección judicial; y en segundo término, sobre cómo el incumplimiento de la sentencia afectó el derecho a la propiedad privada y al trabajo, en perjuicio de las 4.090 víctimas.

### 2.1. *La violación de las garantías judiciales y a la protección judicial*

El art. 25 de la Convención Americana reconoce el derecho a la protección judicial, del que se derivan dos obligaciones concretas del Estado. La primera consiste en reconocer normativamente y asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actuaciones u omisiones que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de estas. La segunda supone garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.

De lo anterior se infiere que este art. 25.2.c) de la Convención establece el deber de cumplimiento por las autoridades competentes de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso, es decir, que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes expiden una decisión o sentencia, sino que resulta necesario que el Estado garantice los medios y los mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, a los fines de que se protejan de manera efectiva los derechos declarados.

En este sentido, el Tribunal Interamericano ha establecido que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución, cuyo proceso debe orientarse a la materialización de la protección del derecho reconocido en la misma, mediante el cumplimiento eficaz y en sus propios términos de la aplicación más idónea de dicho pronunciamiento. La Corte también ha señalado que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, íntegra y sin demora.

#### 2.1.1. El deber de especial protección de las personas mayores

La obligación de cumplir con las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por las autoridades competentes se acentúa con respecto a las

personas mayores, lo que introduce una perspectiva reforzada de celeridad. Este deber reforzado de protección tiene como fundamento la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran las personas mayores y constituye un principio general del derecho internacional público.

Así lo precisa la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, al reconocer las obligaciones de los Estados a garantizar la igualdad y la no discriminación (art. 3.d), el buen trato y la atención preferencial (art. 3.k), la protección judicial efectiva (art. 3. n) y el derecho de acceso a la justicia en el mismo (art. 31). Es así como se reconoce el derecho a un tratamiento preferencial de las personas mayores en la ejecución de las sentencias a su favor y un correlativo deber estatal de garantizar un acceso diligente, expedito y efectivo en beneficio de las personas mayores, tanto en los procedimientos administrativos como en los procesos judiciales.

Tal deber de garantizar la protección judicial efectiva de las personas mayores y de promover procesos expeditos se encuentra reflejado, además, en otros instrumentos de derecho internacional como las reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en el 2008 y actualizadas en la XIX Cumbre de 2018.

Ello permite inferir que, cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad, como ocurrió con las víctimas en el presente caso, que son todas personas mayores, resulta exigible un criterio reforzado de celeridad, tanto en los procedimientos administrativos como en los procesos judiciales, incluyendo la ejecución de las decisiones administrativas o las sentencias.

### 2.1.2. El incumplimiento de la sentencia de 12 de febrero de 1992

Sentado lo anterior, el Tribunal Interamericano advierte que la controversia se centra en dos cuestiones: por un lado, en determinar si el proceso judicial iniciado por los trabajadores que son las víctimas y que parcialmente condujo a los pagos progresivos realizados por el Estado, entre los años 2004 y 2017 vulneró el derecho al plazo razonable reconocido en la Convención Americana, y por otro lado, en analizar si el reclamo adicional por la correcta liquidación de los «derechos y beneficios, campaña escolar e intereses» realizado por un grupo de 2.309 trabajadores supuso que se vulneró el derecho a un recurso judicial efectivo y a la ejecución de la decisión que se adopte, según la Convención.

#### a) *La garantía del plazo razonable de la totalidad de los trabajadores*

La jurisprudencia interamericana ha señalado que la evaluación del plazo razonable se debe analizar en cada caso concreto, teniendo en consideración la duración total del proceso, lo cual podría incluir la ejecución de la sentencia definitiva. Para ello ha establecido cuatro presupuestos que se deben evaluar para constatar

si se cumplió con el plazo razonable. Estos son: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales, y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Esto ha supuesto que le incumbe al Estado justificar con fundamento en tales presupuestos, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para resolver los casos planteados y en el supuesto que este no lo demuestre, la Corte Interamericana tiene amplias facultades para hacer su estimación.

En razón de ello, la evaluación que realizó el Tribunal a partir de los cuatro presupuestos mencionados se orienta a constatar la razonabilidad del plazo transcurrido desde la adopción de la sentencia de 12 de febrero de 1992 hasta el mes de diciembre de 2017, oportunidad en el que el Estado abonó en su totalidad el pago por el importe de 44.060.949,65 de dólares de los Estados Unidos de América, a favor de la totalidad de los trabajadores.

La Corte ha establecido diversos criterios para determinar la complejidad del asunto, como la dificultad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, el tiempo transcurrido desde la violación, las características del recurso contenidas en la legislación interna y el contexto en el que ocurrió la violación. En el presente caso se aprecia que la cantidad de personas beneficiadas del mandamiento de amparo en el proceso de ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992, que comprenden más de 4.000 víctimas, le otorgó cierta complejidad al asunto, pues ello implicaba el cálculo individual y desglosado de los montos adeudados.

En segundo lugar, para determinar la razonabilidad del plazo, se ha tenido en consideración que la conducta procesal de las víctimas en obtener justicia haya contribuido de alguna manera a prolongar indebidamente la duración del proceso. En este sentido, el Tribunal no apreció ninguna actividad obstaculizadora por parte de los trabajadores, sino lo contrario. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1992 reconoció como parte a FEMAPOR y no estableció la individualización de los integrantes del sindicato, siendo que para el año 2003 seguían sin efectuarse los cálculos para llevar a cabo los pagos individuales, hasta que se elaboró el Informe Final de la Comisión Multisectorial y ello fue aprobado por el Sexto Juzgado Civil del Callao el 20 de agosto de 2003. Consecuencia de tal aprobación, el Estado autorizó en junio de 2004 el pago progresivo de las cantidades adeudadas, lo que apenas fue completado en el año 2017, es decir, trece años después de que iniciasen los pagos.

Todo lo expuesto permite apreciar que, desde que se expidió la sentencia de 12 de febrero de 1992 hasta que se culminaron los pagos referidos transcurrió un lapso de aproximadamente veinticinco años. Aunque se tenga consciencia de las dificultades presupuestarias que involucran el pago de grandes sumas de dinero a esta pluralidad de personas, el tiempo transcurrido en el presente caso es manifiestamente incompatible con el plazo razonable.

Por otro lado, para determinar la razonabilidad del plazo, se debe tomar en cuenta la incidencia generada por la duración del proceso, en la situación jurídica de la persona involucrada. Es así como si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, luce necesario que el proceso se desarrolle con mayor celeridad a fin de que se resuelva en un tiempo breve. En este caso, el incumplimiento en la ejecución de la sentencia se prolongó durante aproximadamente 25 años, afectando a un grupo significativo de personas, que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad al ser personas mayores.

Lo antes señalado lleva a concluir que, respecto a la totalidad del grupo conformado por 4.090 trabajadores, el Estado es responsable por el incumplimiento con la garantía del plazo razonable en la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1992.

*b) La garantía del plazo razonable respecto al grupo de 2.309 trabajadores*

Lo concerniente al grupo de 2.309 trabajadores que plantearon la reclamación de pagos complementarios, se orienta a determinar si esta pretensión deriva de lo dispuesto en la sentencia de 12 de febrero de 1992 de la Corte Suprema de Justicia y, por tanto, si el Estado ha cumplido con la ejecución integral de dicha decisión.

Ahora bien, para verificar el cumplimiento total de la sentencia, se debe precisar el alcance de la misma, respecto a si comprende los montos adicionales reclamados por este grupo de trabajadores.

En ejecución de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, el Sexto Juzgado Civil de Callao dispuso el 19 de junio de 2013 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. El informe pericial de 3 de diciembre de 2015 fue aprobado por el Juzgado Civil el 1 de julio de 2016 y confirmado por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao el 16 de marzo de 2017. El Sexto Juzgado Civil del Callao ordenó su cumplimiento el 23 de mayo de 2017. Aunque luego se ha interpuesto una acción de amparo constitucional por el Estado, todas las acciones fueron desestimadas por los tribunales y estos dispusieron cumplir lo sentenciado.

Precisado lo anterior, la Corte Interamericana reitera que entre las obligaciones del Estado contempladas en el art. 25 de la Convención surge que las autoridades públicas no deben obstaculizar el sentido y alcance de las decisiones judiciales, ni retrasar indebidamente su ejecución.

Si bien existió un debate judicial sobre la determinación de las sumas que correspondían a cada trabajador, hecho que incidió en que la sentencia no pudiese ser ejecutada inmediatamente, la Corte Interamericana no soslayó la actuación de las autoridades estatales que contribuyeron a retrasar la ejecución de la sentencia y que influyeron para que no se pagase a las víctimas los pretendidos montos

adicionales. Ello así, el Tribunal precisa que no se pueden considerar efectivos los recursos judiciales que, por las circunstancias concretas del caso, tornan ilusoria la efectividad del derecho cuya protección se reclama, en virtud de que el Estado no provee los medios necesarios para ejecutar las sentencias o lo hace con retardo injustificado.

Por tanto, las actuaciones del Estado, al haber dificultado directamente la ejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1992, han lesionado la garantía al plazo razonable, pues al momento en que la Corte Interamericana dicta sentencia (1 de febrero de 2022) habían transcurrido más de 29 años de aquel fallo, sin que las víctimas hubiesen logrado obtener el pago de la totalidad del monto que les corresponde, según el informe pericial.

A esto se suma el hecho de que más de 800 trabajadores hayan fallecido en este tiempo, sin haber satisfecho su legítimo derecho de cobro de las sumas adeudadas. Todo lo anterior supuso una violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana, en perjuicio de las víctimas.

### 2.1.3. La necesidad de adopción de disposiciones de derecho interno

La Corte ha señalado que el art. 2 de la Convención contempla el deber general de los Estados de adecuar su derecho interno a las disposiciones del Tratado para garantizar los derechos en él reconocidos. Ello implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; y por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. En este supuesto, corresponde a todas las autoridades de un Estado parte en la Convención la obligación de ejercer un control de convencionalidad, lo que supone que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea compatible con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

En casos precedentes —conocidos como *Cinco Pensionistas vs. Perú, Acevedo Buendía y otros* (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) *vs. Perú*, y *Muelle Flores vs. Perú*—, se verificó el incumplimiento de las sentencias respecto a personas cuyos derechos como pensionados habían sido reconocidos en una decisión judicial y que no fueron ejecutadas con sujeción al art. 25.2.c) de la Convención Americana.

Ello así, la Corte Interamericana destaca que el objeto central de la controversia estaba constituido por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial, consecuencia de la tardía ejecución o ejecución parcial, de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 12 de febrero de 1992, así como la posible incidencia en otros derechos.

No obstante, ni la Comisión, ni los representantes de las víctimas formularon argumentos concretos sobre cómo el marco jurídico nacional impidió la ejecución de la sentencia en el ámbito interno. Tampoco se desprende

de los medios probatorios que dicha violación haya ocurrido por tal causa. Por tanto, el Tribunal considera que no existen elementos suficientes a efectos de determinar si estas normas legales constituyeron una violación al art. 2 de la Convención.

## 2.2. La violación del derecho al trabajo

El Tribunal Interamericano constata que la inejecución de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 12 de febrero de 1992, respecto a la totalidad de las víctimas o un grupo concreto de trabajadores ha afectado de manera directa el cobro de los salarios a que tenían derecho y que no habían podido percibir, afectando su derecho al trabajo, protegido conforme al art. 26 de la Convención Americana.

Conforme al *corpus iuris* internacional, el principio *pro persona* impone a la Corte determinar la compatibilidad de las acciones y omisiones del Estado o de sus normas, con la propia Convención u otros tratados respecto de los cuales tiene competencia, para interpretar las obligaciones y derechos en ellos contenidos.

En este orden de ideas, la Corte Interamericana aprecia que el derecho al trabajo es de aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y culturales contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, constituyendo este un derecho y un deber social. Esto encuentra respaldo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que reconoce tanto el derecho al trabajo en condiciones dignas como a una justa retribución por el mismo.

De los anteriores instrumentos y del Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo se infiere que el derecho al trabajo conlleva la obtención de un salario justo, que comprende todos los emolumentos que se engloban dentro del término remuneración. Por tanto, los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, que permiten nivelar la relación desigual que existe entre trabajadores y empleadores, el acceso a salarios justos y asegurar condiciones de trabajo seguras.

En el presente caso, el Estado, con el incumplimiento de la sentencia de 12 de febrero de 1992, ha provocado un grave impacto en las víctimas, quienes a pesar de continuar litigando durante casi treinta años con el objetivo de obtener los pagos que les correspondían, han visto frustradas todas sus legítimas aspiraciones, lo que también afectó su derecho a cobrar una justa remuneración derivada de su trabajo, en violación del art. 26 de la Convención Americana.

A lo anterior cabe agregar que el pago de los salarios posee una naturaleza alimentaria y de supervivencia, pues está destinado a satisfacer las necesidades básicas del trabajador, lo que conduce a que la afectación en el cobro pueda tener un impacto en el disfrute de otros derechos reconocidos en la Convención.

En fin, el incumplimiento de la sentencia constituye un grave retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la totalidad de los trabajadores, así como la falta de pago de las cantidades que posteriormente fueron reclamadas por un grupo de 2.309 trabajadores, lo que produjo una violación del derecho al trabajo reconocido en el art. 26 de la Convención Americana, en perjuicio de las personas señaladas.

### *2.3. La violación del derecho a la propiedad privada*

Finalmente, la Corte Interamericana recuerda que ha desarrollado un concepto amplio del derecho de propiedad, que abarca el uso y goce de los bienes, tanto de aquellos integrados por las cosas materiales apropiables, así todos los derechos que puedan integrar parte del patrimonio de una persona, protegiendo de esta manera todos los derechos adquiridos. Esto no implica que el derecho a la propiedad sea absoluto, pues este puede ser objeto de restricciones y limitaciones, siempre y cuando se establezcan mediante ley y con sujeción a lo establecido en el art. 21 de la Constitución.

Ello así, se advierte que la Corte Suprema de Justicia emitió una sentencia el 12 de febrero de 1992, en la que dispuso que el incremento adicional de remuneraciones debía ser aplicado sobre el ingreso básico que percibe el trabajador al momento de su cálculo y pago.

Dado el tiempo transcurrido desde aquel momento, la sentencia interamericana constató la violación de la garantía del plazo razonable con respecto a estos pagos a la totalidad de los trabajadores y con respecto al grupo de 2.309 trabajadores hubo incumplimiento absoluto de los pagos correspondientes a las reclamaciones adicionales.

Esta situación de incumplimiento del pago de estas cantidades generó un efecto en el patrimonio de los integrantes de FEMAPOR, ya que el pago tardó o incluso la absoluta falta de pago a las víctimas, les impidió gozar integralmente de su derecho a la propiedad privada, comprendido en este caso por los montos a que tenían derecho y no han podido percibir.

Por ello concluye que la mora en el cumplimiento de la sentencia constituye un grave retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la totalidad de trabajadores, así como la falta de pago de las cantidades que posteriormente fueron reclamadas por un grupo de 2.309 trabajadores, conllevó una violación del derecho a la propiedad privada reconocido en el art. 21 de la Convención Americana, en perjuicio de las personas señaladas.

## **3. LA DECISIÓN**

El Estado es responsable por la violación de las garantías judiciales, a la protección judicial, al trabajo y a la propiedad privada, por lo que deberá pagar las sumas de dinero por los conceptos expresados en el fallo interamericano.

#### 4. LOS VOTOS CONCURRENTES Y DISIDENTES

Cuatro de los jueces interamericanos han manifestado de manera individual su criterio respecto a la resolución del caso. Dos de ellos con votos concurrentes y los otros dos con votos disidentes. Seguidamente se expondrán resumidamente sus razonamientos.

##### 4.1. *El voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*

Este juez en su voto concurrente comienza por destacar la importancia del reconocimiento de los derechos de las personas mayores, con un enfoque diferenciado, y de la necesidad de visibilizar la situación de especial vulnerabilidad de estas personas.

En tal sentido sostuvo que tanto la normativa como la jurisprudencia interamericana se han ampliado, de manera gradual, al punto de identificar que la «edad» es una categoría derivada de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que protege a las personas mayores frente a actos de discriminación.

Un aspecto que no debe pasar inadvertido es la especial atención que el Tribunal Interamericano le otorga a la edad de las víctimas, que oscilan entre los 70 y los 90 años; estando la gran mayoría entre los 80 y 90 años. Un dato por resaltar es que han fallecido más de 800 víctimas, sin que hayan logrado hacer efectivos sus derechos, lo que no es extraño teniendo en consideración que «la expectativa de vida en el Perú es de 77 años».

De ahí que haya estimado pertinente desarrollar el voto disidente en dos aspectos: por una parte, visibilizar los derechos de las personas mayores, especialmente desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana a partir del año 2018 y de la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos de las Personas Mayores de 2015; y, por la otra, lo referente al salario como parte del derecho al trabajo, derivado del art. 26 de la Convención Americana.

En este contexto cabe destacar que la labor de construcción jurisprudencial de derechos y enfoques propios para las personas mayores, con impactos diferenciados, no es otra cosa que visibilizar la situación particular que vive este grupo etario.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha ido desarrollando progresivamente diversos estándares en favor de las personas mayores, que se pueden diferenciar en tres propuestas esenciales: la edad, que le otorga una condición especial de protección a favor de las personas mayores (caso *Poblete Vilches*, 2018), el derecho a un «tratamiento preferencial» (caso *Profesores de Chañaral y otras municipalidades*, 2021) y el «deber reforzado de celeridad» a favor de las personas mayores (caso *Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios [FEMAPOR]*, 2022).

A lo anterior debe agregarse que lo relacionado con el pago de la remuneración y del salario son parte integrante del derecho al trabajo y, en lo concerniente a las personas mayores, su falta o indebido pago les afecta de manera especial.

Esta labor que jurisprudencialmente se ha ido construyendo abona a fortalecer los derechos de las personas mayores y ahora hace visible lo que por muchos años en el Sistema Interamericano permaneció de manera desdibujada: los derechos de las personas mayores como un grupo especialmente vulnerable.

Esta visibilidad resulta de fundamental importancia en la región de América Latina y el Caribe, que de sus 654 millones de habitantes cuenta con un 13% de personas con 60 años o más, porcentaje que se proyecta ascienda al 25% en el 2050, constituyéndose según la CEPAL, las personas mayores entre los grupos más vulnerables.

#### 4.2. *El voto concurrente del juez Ricardo C. Pérez Manrique*

El juez expone su voto concurrente, con la manifiesta intención de profundizar en la importancia del derecho al salario como un derecho económico, social, cultural y ambiental (DESCA), y además destacar algunos aspectos relacionados con la vulnerabilidad generacional de las víctimas, que actualmente promedian más de 70 años. En razón de ello aborda tres aspectos: i) la justiciabilidad directa de los DESCAs, ii) la importancia del salario como componente del derecho al trabajo como DESCAs, y iii) la vulnerabilidad a ser tenida en cuenta en el supuesto de que las víctimas sean adultos mayores.

##### 4.2.1. *La justiciabilidad directa de los DESCAs*

La justiciabilidad de los DESCAs ha sido objeto de discusión tanto por la doctrina como en la Corte Interamericana, y ha generado tres teorías al respecto:

1. La primera postura plantea que el análisis de violaciones individuales a los DESCAs carece de una «justiciabilidad directa». Esto no quiere decir que no sean justiciables, sino que lo son de manera «indirecta», es decir, para analizar la violación de dichos derechos debe hacerse a través de su relación con los derechos civiles y políticos, reconocidos expresamente por los arts. 3 al 25 de la Convención Americana.
2. La segunda tesis se pronuncia por la «justiciabilidad directa». Sostiene que la Corte tiene competencia para conocer violaciones autónomas a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con fundamento en el art. 26 de la Convención, que pueden ser justiciables de forma individual. No es necesario relacionarlos con los derechos civiles y políticos.
3. La tercera posición la asumió el juez, al calificar su tesis como la «postura de la simultaneidad». Esta tiene su fundamento en el pleno reconocimiento de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre

los derechos humanos, que sirve de sustento para la competencia de la Corte a la hora de conocer sobre violaciones individuales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Señaló que la postura de la simultaneidad supera los reduccionismos que pueden llegar a significar las dos primeras posiciones antes mencionadas. Por un lado, una postura que elimine la posibilidad de declarar al art. 26 de la Convención como vulnerado, al final de cuentas termina invisibilizando del todo la autonomía y existencia de los DESCAs como derechos reales, justiciables y vigentes. Por otro lado, una postura que solo considere al art. 26 del Tratado Interamericano como el único instrumento de aplicación cuando se trate de DESCAs, desconoce la interdependencia e interrelación con los derechos civiles y políticos.

En el presente caso, el derecho al trabajo es justiciable en función de la coexistencia de la violación a varios derechos convencionales, sin necesidad de recurrir a justificaciones a partir de la invocación autónoma del art. 26 convencional. La invocación del art. 26 es innecesaria o por lo menos sobreabundante.

#### 4.2.2. El salario como componente fundamental del derecho al trabajo

Considera que la sentencia evoluciona en la determinación del alcance del derecho al trabajo, en relación con el derecho al pago de un salario.

El derecho al salario se relacionó con el plazo razonable y ello tuvo un impacto en el derecho al cobro íntegro de sus salarios, lo que afectó el derecho al trabajo de la totalidad de las víctimas, consecuencia de la demora injustificada del pago respecto de todas las víctimas, pues en el caso de quienes siguieron litigando el pago fue parcial o incompleto.

En lo que refiere al plazo razonable, en este caso es particularmente importante, ya que la mayor parte de las víctimas es de avanzada edad, más de 70 años.

#### 4.2.3. La vulnerabilidad en el supuesto de que las víctimas sean adultos mayores

La condición de los adultos mayores lleva a tener presente la perspectiva generacional, para considerar la vulnerabilidad especial de las víctimas de avanzada edad, que requieren una protección reforzada que tenga presente su situación particular y que exige medidas diferenciadas.

#### 4.3. El voto parcialmente disidente del juez Eduardo Vio Grossi

El disidente reitera lo expresado en el voto del caso *Casa Nina vs. Perú*, oportunidad en la que manifestó que no comparte el criterio de aplicación del art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permite hacer

justiciables ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la vulneración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

#### *4.4. El voto parcialmente disidente del juez Humberto Antonio Sierra Porto*

El disidente reitera el criterio que pacíficamente ha sostenido desde 2017, respecto a que el derecho al trabajo no puede ser juzgado, ni reconocido de manera directa y autónoma por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, invocando como fundamento el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A lo anterior agrega lo que denominó «la irrelevancia práctica de declarar la responsabilidad del Estado por la violación del derecho al trabajo, a través del art. 26 CADH en el caso concreto», por considerarla que es superficial y no tiene efectos en la decisión, en virtud de que el ámbito de protección era el mismo del art. 25.2.c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la referencia al derecho al trabajo no tenía un propósito frente a la declaración de la responsabilidad del Estado o las reparaciones de las víctimas, habiendo bastado para resolver el asunto el análisis del derecho a la protección judicial, «sin incurrir en las inconsistencias lógicas y jurídicas» respecto al juzgamiento directo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. De esa manera se habría logrado unanimidad en la sentencia y se habría evitado reiterar un criterio jurisprudencial que debilita la legitimidad del Tribunal.

