

22 de junio de 2023

REF.: Caso N° 12.666 - B
Cesar Bravo Garvich y otros (Trabajadores Cesados de la Empresa Nacional de Puertos S.A.)
Perú

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de someter a la jurisdicción de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos el Caso N° 12.666-B – Cesar Bravo Garvich y otros (Trabajadores Cesados de la Empresa Nacional de Puertos S.A.) de la República del Perú (en adelante “el Estado de Perú”, “Estado peruano” o “Perú”). El caso se relaciona con la responsabilidad internacional del Estado peruano por la destitución irregular de César Bravo Garvich, Ernesto Yovera Álvarez y Gloria Cahua Ríos de sus cargos en la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU) en el contexto de ceses colectivos ocurridos en los años 1990.

En noviembre de 1992 se publicó el Decreto Ley No. 25582 en el cual se incluyó a la ENAPU en el proceso de promoción de la inversión privada conforme al Decreto Legislativo No. 674. Este proceso preveía medidas de racionalización de personal mediante la aprobación y ejecución de programas de cese voluntario de personal, con o sin incentivos. El 22 de enero de 1996 se aprobó la Directiva No. 001-96 ENAPUSA/GRRHH que regulaba el Programa de Racionalización de Personal, en la cual se indicaba que el trabajador invitado que decidiera no acogerse al programa de retiro voluntario sería cesado por ENAPU S.A., de acuerdo con el procedimiento establecido en el inciso a) del artículo 7 del Decreto Ley 26120.

El 23 de enero de 1996 la ENAPU distribuyó al personal, incluyendo a las tres víctimas del presente caso, un comunicado en términos similares a la directiva emitida antes mencionada, y el 27 de enero de 1996 se emitió en un Diario un comunicado en que se precisó que los trabajadores invitados a renunciar tenían un plazo de cinco días para hacerlo, vencido el cual “se procederá ante el Ministerio de Trabajo para el corte del vínculo laboral de acuerdo con la ley”. Gloria Cahua Ríos, César Bravo Garvich y Ernesto Yovera Álvarez recibieron cartas de invitación a la disolución de su vínculo laboral y decidieron no acogerse al programa de retiro voluntario, por lo cual, fueron cesadas en febrero de 1996.

El 31 de enero de 1996 la Federación Fentenapu interpuso una acción de amparo contra la ENAPU ante el Juzgado Civil del Callao solicitando la no aplicación de las normas que permitían extinguir inconstitucionalmente los contratos de trabajo vigentes con los trabajadores. Asimismo, solicitaron la reposición de las personas que eventualmente fueran cesadas en caso se materializara esta amenaza de violación. El 6 de diciembre de 1996 el Primer Juzgado Civil del Callao emitió su sentencia declarando infundado el recurso de amparo. El Juzgado sostuvo que la ENAPU “no ha incurrido en violación o amenaza de violación del derecho constitucional de la parte demandante al poner en ejecución el programa de racionalización del personal y de no hacerlo en lo que estaría incurriendo es en incumplimiento de la ley”. Posteriormente, la Federación presentó un recurso de apelación y el 18 de marzo de 1997 la Sala Civil de la Corte Superior del Callao confirmó la sentencia del Primer Juzgado Civil del Callao declarando infundado el recurso de amparo.

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

La Federación presentó un recurso extraordinario y el 3 de marzo de 1998 el Tribunal Constitucional confirmó la resolución de la Sala Civil y declaró infundado el recurso de amparo. El Tribunal Constitucional sostuvo que “la demandada en estricto cumplimiento del procedimiento establecido por las (...) normas legales, emitió la Directiva No. 001-96-ENAPUSA/GRRHH (...) en la cual se estipuló los lineamientos a seguir para la aplicación del referido programa de retiro voluntario, sin que pueda inferirse de éstos una presunta intención conminatoria o amenazante a los derechos constitucionales de los representados por la demandante”.

A partir de la instauración del gobierno de transición en el año 2000 fueron dictadas leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados en el Sector Público la posibilidad de reivindicar sus derechos. La creación de las Comisiones Especiales de revisión tuvo como consecuencia la determinación de la arbitrariedad de los despidos de miles de personas. En efecto, el Ministerio de Trabajo publicó los listados de ex trabajadores cesados irregularmente en el sector público, con base en la Ley No. 27803. Gloria Cahua Ríos, César Bravo Garvich y Ernesto Yovera Álvarez fueron incluidos en el Segundo Listado, cuya resolución estableció que los ex trabajadores incluidos en la lista contaban con cinco días hábiles desde el 31 de marzo de 2003, para optar por alguno de los beneficios regulados en el artículo 3 de la Ley No. 27803. De acuerdo con lo señalado por las partes, entre agosto de 2003 y agosto 2004 Gloria Cahua Ríos, César Bravo Garvich y Ernesto Yovera Álvarez fueron contratados por la ENAPU a través de un nuevo contrato laboral.

En su informe de fondo N° 397/20, la Comisión analizó si las víctimas, luego de ser cesadas, tuvieron la posibilidad de contar con un recurso judicial adecuado y efectivo para cuestionar sus despidos conforme a los estándares previstos en la Convención Americana. La Comisión observó que ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre esta situación en el Informe de Fondo No. 14/15 aprobado el 23 de marzo de 2015, el cual, ante la falta de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión, fue sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana. Asimismo, que, tras la realización del trámite respectivo, la Corte Interamericana emitió su sentencia de los *Trabajadores Cesados de Perú y otros* el 23 de noviembre de 2017.

En virtud del principio de economía procesal y tratándose, de una problemática de alcance general ya resuelta por ambos órganos del sistema interamericano, la Comisión determinó la responsabilidad internacional del Estado de Perú con referencia al análisis de derecho y artículos aplicados tanto en su Informe de Fondo No. 14/15 como en la sentencia de la Corte ya referida conforme a la cual “los recursos de amparo intentados por los trabajadores de Enapu [...] se enmarcan en el contexto de falta de independencia e imparcialidad del Tribunal Constitucional [...], y por lo tanto el recurso intentado por los trabajadores de Enapu [...] ante dicho Tribunal no constituyó un recurso judicial efectivo conforme a los términos de la Convención”. Por lo tanto, concluyó que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8 y 25.1 en perjuicio de César Bravo Garvich, Ernesto Yovera Álvarez y Gloria Cahua Ríos.

Finalmente, la Comisión también analizó si el Estado adoptó medidas que garantizaran la adecuada protección del derecho al trabajo ante la decisión de implementar un cese colectivo, así como si las víctimas contaron con mecanismos adecuados de reclamación posterior sobre la afectación a este derecho. En este sentido, señaló que los ceses colectivos se asocian a la afectación de un número plural y amplio de trabajadores bajo un mismo empleador, por lo cual se hace necesario asegurar garantías mínimas a los trabajadores para la protección de su derecho al trabajo en estos contextos.

Con respecto a este punto, la Comisión observó que el Estado peruano reconoció la existencia de posibles irregularidades en los procedimientos que aplicaron las decisiones de ceses colectivos adoptados en el contexto del presente caso, de modo tal que incluso el Estado tomó medidas internas posteriores dirigidas a cautelar tales derechos laborales. La Comisión en su informe estableció que ninguna de estas medidas estatales posteriores habría sido aplicada a la situación de las presuntas víctimas del caso. En este sentido, la Comisión reconoció la existencia de deficiencias en los procedimientos del cese colectivo laboral en detrimento del derecho al trabajo de las presuntas víctimas, así como de la subsiguiente falta de protección

judicial de este. La violación al derecho al trabajo fue previamente analizada por la Honorable Corte en el caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión determinó que la falta de acceso a un recurso judicial efectivo de las víctimas resultó también en una violación del derecho al trabajo en la medida en que el acceso a la justicia y tutela judicial efectiva resultan componentes esenciales de dicho derecho por lo cual concluyó que el Estado es responsable por la violación del artículo 26 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Con base en las consideraciones anteriores, la Comisión concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial), y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) del mismo instrumento, en perjuicio de Ernesto Yovera Álvarez, Gloria Cahua Ríos y César Bravo Garvich.

El Estado de Perú depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 28 de julio de 1978 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana el 21 de enero de 1981.

La Comisión ha designado al Comisionado Stuardo Ralón y a la Secretaria Ejecutiva Tania Reneaum Panszi como sus delegado y delegada. Asimismo, ha designado a Jorge Meza Flores, Secretario Ejecutivo Adjunto, y a Erick Acuña, especialista de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, quienes actuarán como asesores legales.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión adjunta copia del Informe de Fondo No. 397/20 elaborado en observancia del artículo 50 de la Convención, así como copia de la totalidad del expediente ante la Comisión Interamericana (Apéndice I) y los anexos utilizados en la elaboración del Informe de Fondo No. 397/20 (Anexos).

Dicho Informe de Fondo fue notificado al Estado el 22 de marzo de 2021, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Tras el otorgamiento por parte de la CIDH de ocho prórrogas, la Comisión tomó nota de las gestiones realizadas en el ámbito interno con el objetivo de cumplir con las recomendaciones, no obstante, advirtió que tras el paso de dos años y tres meses desde notificado el informe de fondo y no obstante se trata de un asunto que ha sido materia de consideración por los órganos del sistema, las víctimas no han obtenido una reparación por las violaciones establecidas en el informe de fondo. En consecuencia, ante la necesidad de obtención de justicia y reparación para las víctimas, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

En ese sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que concluya y declare que el Estado de Perú es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial), y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) del mismo instrumento.

En consecuencia, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que establezca las siguientes medidas de reparación:

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe. Ello deberá incluir el daño material, pago de aportaciones al sistema de pensiones, lucro cesante, y daño inmaterial. Para la determinación de tales montos, deberán tomarse en cuenta los parámetros dictados por la Corte Interamericana en la referida sentencia del *caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros*. En particular:

- a. El pago de la cantidad de US\$ 43,792 (cuarenta y tres mil setecientos noventa y dos dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de lucro cesante, para cada una de las víctimas del presente caso. Si las víctimas hubieran recibido alguna compensación económica como consecuencia de la Ley 27803 está podrá ser descontada del monto total indicado.
- b. El pago de US\$ 5,000 (cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño inmaterial derivado de la inadecuada falta de respuesta judicial del Estado ante sus ceses, el tiempo transcurrido desde los mismos, y la violación del derecho al trabajo mediante la aplicación del mecanismo de ceses colectivos sin la existencia de garantías laborales específicas ante su aplicación.
- c. El pago de costas y gastos del litigio ante el Sistema Interamericano a los representantes de las víctimas.

Además de la necesidad de obtención de justicia y reparación por la falta de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Fondo, la Comisión considera que el caso presenta cuestiones de orden público interamericano. El mismo permitirá a la Honorable Corte continuar profundizando los estándares que deben ser aplicados por los Estados para respetar y garantizar el derecho al trabajo frente a posibles actos arbitrarios del poder público en el marco de los ceses colectivos. Asimismo, la Corte podrá profundizar sobre las obligaciones estatales para garantizar un recurso judicial adecuado y efectivo que permita cuestionar la decisión de poner fin al vínculo laboral en estos contextos conforme a los estándares previstos en la Convención Americana.

De manera especial, la Comisión hace notar que el presente caso constituye una manifestación de un problema de alcance estructural relativo a la falta de protección judicial y de una reparación integral por las violaciones ocasionadas a los trabajadores en el contexto de ceses colectivos en Perú. Tanto la Comisión como la Corte han conocido casos sobre esta temática que, conforme se ha indicado en el informe de fondo del presente caso, hacen parte de un contexto más general que constituye una fuente de denegación de justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y que no obstante existir precedentes en el sistema interamericano, se advierten dificultades para que el Estado brinde una solución integral a esta problemática. En ese sentido, este caso plantea a la Honorable Corte la oportunidad de referirse a dicho contexto y, especialmente, de dictar las medidas que resulten pertinentes para atender esta problemática más amplia, y que personas que hayan sido afectadas de manera similar a las del presente caso, puedan obtener una pronta reparación.

La Comisión pone en conocimiento de la Honorable Corte la siguiente información de quienes actúan como parte peticionaria en el trámite ante la CIDH conforme a la información más reciente:

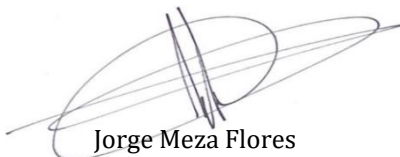
Ernesto Yovera Álvarez

[Redacted]

Cesar Eduardo Bravo Garvich

[Redacted]

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,



Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto

Anexo