Desvío de poder y la protección del derecho al trabajo. Comentarios al caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela de la Corte IDH

DIEGO SAÚL GARCÍA LÓPEZ

Academia Ірн

SUMARIO: I. Introducción al caso. II. Resolución de la Corte IDH. III. El Derecho al trabajo y la trascendencia de la sentencia. IV. Precisiones finales.

I. Introducción al caso

El ocho de febrero de dos mil dieciocho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en delante la Corte IDH o el Tribunal), se pronunció sobre el asunto San Miguel y otras vs. Venezuela en el que realizó un análisis de fondo y dictó las medidas de reparación necesarias a consecuencia de la responsabilidad que fue atribuida al Estado por las violaciones a los derechos de participación política, libertad de pensamiento y expresión, acceso a la justicia y a un recurso efectivo y al derecho al trabajo.

Sobre este último, la Corte IDH realizó un análisis interesante el cual derivó en la reiteración y ampliación de criterios adoptados en dos ocasiones anteriores (Corte IDH, *Trabajadores Cesados de Petroperú vs. Perú*, 23 noviembre 2017 y *Lagos del Campo vs. Perú*, 31 agosto 2017). El estudio de la argumentación planteada por la Corte IDH resulta necesario para identificar los elementos centrales en esta reciente línea decisoria del Tribunal encaminada a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en particular, en lo referente al derecho al trabajo.

Antes de entrar a los comentarios de la resolución es fundamental sintetizar los hechos para situarnos en contexto. Entre los años 2001 y 2004, Venezuela carecía de estabilidad al interior de su gobierno, lo anterior originó que partidos opositores al régimen del entonces presidente Hugo Chávez Frías, así como organizaciones de la sociedad civil promovieran la iniciativa de realizar un ejercicio de referendo con la finalidad de destituir al presidente Chávez.

A pesar de que el primer acto de recolección de firmas tuvo lugar en el año 2002, el referendo no se llevó a cabo sino hasta el 15 de agosto del año 2004, esto debido a que en ese lapso ocurrieron acontecimientos que impidieron el desarrollo normal del ejercicio político, sometiendo el mismo a modificaciones en la normativa que lo regulaba y al margen de manifestaciones de funcionarios públicos que mermaron el ánimo de los ciudadanos a tal grado que aquellos que ya habían participado mediante su firma, en una oportunidad posterior (a la cual se le llamó "procedimiento de reparo" validada por el Consejo Nacional Electoral de Venezuela (en delante CNE), retiraron su firma ante el temor de sufrir represalias.

Esta oportunidad dentro del proceso de validación de firmas no solo sirvió para retirar la misma, sino que aquellas que el CNE consideró dudosas podrían ser ratificadas por los otorgantes. En este supuesto se encontraron las señoras Rocío San Miguel Sosa, Magally Chang Girón y Thais Coromoto Peña quienes convalidaron su firma en el momento oportuno.

Una vez ratificada la convocatoria por el CNE para la celebración del referendo revocatorio, el 15 de agosto de 2004 tuvo lugar la votación del mismo arrojando como resultado la permanencia del presidente Chávez en su cargo.

Durante el desarrollo del procedimiento, el CNE sometió la lista de firmantes, el presidente Chávez encomendó a un diputado federal de nombre Luis Tascón el solicitar al Consejo copia de las listas con la firma, huella, cedula electoral y nombre de los firmantes (requisito que fue incorporado en la modificación realizada a la normativa ya mencionada). Este padrón fue utilizado por el diputado para "demostrar el mega fraude" con el que se buscaba

destituir a Chávez, subiendo esta lista a una página de internet en la cual se podían ver todos los datos de las personas que firmaron. En relación con lo anterior, se reportaron múltiples denuncias sobre despidos injustificados y persecución política, entre las denuncias se encuentran las correspondientes a los despidos arbitrarios de las señoras San Miguel, Peña y Girón.

Las mujeres, ahora víctimas del caso, laboraban en el Consejo Nacional de Fronteras (en delante CNF), dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las tres laboraban en tal dependencia bajo la figura de contrato de servicios profesionales sujeto a término determinado (mensual, semestral o anual) en el régimen de Empleado de confianza.

Después del procedimiento de ratificación de firma, el Presidente del CNF comunicó a las tres personas su decisión de terminar la relación laboral vigente con el argumento de rescindir los contratos de acuerdo a lo estipulado en una de las clausulas, según la cual, el contratante se reservaba el derecho de dar por terminado el contrato cuando este así lo considerara conveniente. Sin embargo, las señoras San Miguel, Peña y Girón sostuvieron conversaciones telefónicas con personal del CNF por medio de las cuales se podía entender explícitamente que la motivación de su despido se fundaba en la participación que estas tuvieron en el referendo revocatorio, declaraciones que las señoras grabaron y presentaron como prueba ante las autoridades correspondientes a fin de solicitar el amparo de la ley constitucional, tomando la figura del desvío de poder y discriminación por ideología política, como argumentos torales para apoyar su defensa.

A pesar de los intentos de las señoras por conseguir un fallo que apoyara su postura en los tribunales de su país, la situación política de la época imposibilitó obtener un fallo que respondiera a sus intereses.

En 2016 la Corte IDH tuvo conocimiento del caso, tomó en cuenta los hechos y las pruebas aportadas por las partes, realizó un estudio del mismo que le permitió llegar a la resolución que condena al Estado de Venezuela por las violaciones a los derechos especificados al inicio de esta redacción.

II. Resolución de la Corte Ірн

Si bien, es cierto que la trascendencia de esta resolución consiste en la protección al derecho al trabajo que la Corte IDH hace, en aplicación del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Convención ADH), para fundamentar su fallo, el Tribunal tuvo que realizar un análisis holístico tomando en consideración la postura adoptada por la Comisión IDH y los representantes.

Entre los años 2001 y 2004 en Venezuela predominaba un ambiente tenso en el ámbito político. La Corte Idh, concluye en esta sentencia, que el Estado violó el derecho a la participación política, al valorar las declaraciones de funcionarios públicos y las modificaciones "sospechosas" a la normativa que regulaba el procedimiento del referendo, llegó a la conclusión que tenían por objetivo el desincentivar la participación política y propiciar situaciones de hostilidad, persecución política y represalias (en el caso en específico mediante de despidos arbitrarios). Ante esta situación, la Corte Idh concluye que no se garantizó la protección del derecho al trabajo.

Así mismo, el Tribunal declaró violado el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en relación con el párrafo anterior se puede asimilar la firma como manifestación de voluntad, en el sentido en el que el artículo 13.1 de la Convención Americana propone que la libertad de expresión se puede manifestar por cualquier medio a elección de la persona. De igual forma, el artículo anterior en su último párrafo predispone una prohibición que deberán de contemplar los Estados, a fin de evitar la incitación al odio como medio de censura de la expresión.

Recientemente, en el asunto *Lagos del Campo vs. Perú* (Corte IDH, párr. 96) la Corte interamericana ha reforzado la protección al derecho a la libertad de expresión en las relaciones laborales, ya sea en el ámbito privado o público.

Gracias a las conclusiones a las que llegó la Corte IDH, específicamente en la estimación de violación a estos dos derechos, se pudo constatar que el hecho generador de las violaciones a los derechos anteriores fue el despido arbitrario, ante el cual el Estado justificó en la facultad discrecional concedida por una de las cláusulas en los contratos de los empleados de confianza.

III. El Derecho al Trabajo y la trascendencia de la sentencia

El derecho al trabajo¹ es comprendido como un derecho y deber social, el cual otorga dignidad al trabajador, para ello el trabajo debe de prestarse en condiciones que permitan el acceso a un régimen que garantice la vida, salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

El derecho al trabajo se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención ADH, que tiene como objetivo el desarrollo progresivo de los derechos contenidos en las normas de carácter económico, social, cultural, científico o educativo a cargo del Estado, por lo que este deberá asegurar la promoción, tutela, respeto y garantía de los mismos. El citado artículo remite a la Carta de la Organización de los Estados Americanos², instrumento que re-

¹ Artículo 45, párrafo b) de la Carta de la Organización de Estados Americanos dispuesto de la siguiente manera: Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos... b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar. ² Carta de la Organización de Estados Americanos artículo 45, incisos a) y b).

Akademía. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos

conoce el derecho al trabajo al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

El acceso al derecho al trabajo no puede limitarse a las personas por razones de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, además de posibilitarse la práctica del trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades y seguridad económica⁴.

En relación con el concepto anterior, resulta esencial contemplar dos elementos para analizar las condiciones óptimas de un ambiente de trabajo que propicie el desarrollo ideal del derecho al trabajo; la libertad y la dignidad. La Convención Americana, contempla en su artículo 11 el derecho de toda persona a que se reconozca su dignidad.

Bajo la premisa en la que dentro del aspecto laboral existen relaciones de subordinación en las que el factor económico se encuentra por encima del factor de producción, se debe tomar en cuenta que para evitar que esta asimetría de poder constituya violaciones a derechos fundamentales, respecto lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país considera que "... [se] establecen como finalidades el respeto a la dignidad humana y la eliminación de la discriminación en las relaciones laborales...⁵".

³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 6. Derecho al Trabajo: 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. 2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

⁴ El Comité Internacional de la Cruz Roja, la define como la capacidad de las personas, los hogares o las comunidades de satisfacer sus necesidades básicas de manera sostenible y con dignidad.

⁵ Tesis Aislada 2ª. LXXXIX/2014. « PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN AL TRA-BAJO COMO DERECHO Y DEBER SOCIAL. AUN CUANDO LOS ARTÍCULOS 20., 30. Y 30. BIS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO SON DE NATURALEZA AU-TOAPLICATIVA, PARA RECLAMARLOS A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO ES

En el caso que se analiza, la Corte IDH, determinó que, la jurisdicción venezolana al conocer del caso, basó sus decisiones en torno a la validez de la aplicación de la cláusula contractual sin analizar el fundamento que motivaba al Estado a aplicar tal disposición⁶, lo cual daba fuerza a la hipótesis planteada por la Comisión y los representantes respecto a la violación al derecho al trabajo en relación con el principio de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención.

En mi opinión, el análisis de la Corte IDH resulta acertado, ya que si bien existen diferentes regímenes de contratación laboral, dentro de los cuales unos pueden otorgar mayor seguridad sobre la estabilidad en el trabajo sobre otros, esto no debe de ser interpretado en perjuicio del trabajador⁷, menos en el ámbito público puesto que a pesar de que el Estado figura como empleador, también lo hace como garante de los derechos fundamentales de sus gobernados, lo cual implica una doble responsabilidad.

A pesar de que en un primer momento las afectadas no hicieron relación alguna entre la violación al derecho al trabajo y la protección otorgada por el artículo 26 de Convención, la Corte tomó en cuenta que en repetidas ocasiones se hizo mención de este como una afectación colateral, y en armonía con el principio *iura novit curia*⁸ (el juez conoce el derecho), realizó el estudio de violación al derecho al trabajo a pesar de no haber sido alegado por las partes.

NECESARIO DEMOSTRAR QUE SE ENCUENTRA EN EL SUPUESTO NORMATI-VO RESPECTIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE DICIEMBRE DE 2012).» Segunda Sala. Décima Época (agosto 2014). Registro: 2007074.

⁶ Las declaraciones hechas por el Presidente de la CNF, sobre una reestructuración del plantel laboral solo figuraron como eso, meras declaraciones las cuales jamás se demostró que fueran realizadas.

⁷ La Convención establece en su artículo 29, inciso d) que ninguna de las disposiciones contenidas en este instrumento pueden ser interpretadas en el sentido de excluir o limitar los efectos que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

⁸ Tesis Aislada | .4°.A.747 A. « PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA. SUS ALCANCES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.» Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época (julio 2011). Registro: 161514.

Akademía. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos

Este criterio interpretativo fue planteado por primera vez por el Tribunal en el caso *Lagos del Campo vs. Venezuela*, al precisar el concepto de *estabilidad laboral*:

"...no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho..." (Corte Idh, Lagos del Campo: párr. 64)

De acuerdo con lo anterior, se puede acordar que la Corte IDH propone tres elementos clave: primero, el respeto al derecho al trabajo (no a la permanencia obligatoria), segundo, que el despido debe obedecer a una justificación que lo motive y, tercero, la posibilidad del trabajador de hacer uso de los recursos necesarios a fin de que las autoridades competentes en materia laboral verifiquen el caso y ratifiquen o declaren la ilegalidad en el despido.

La sentencia se apoya también (al igual como hizo en el caso Lagos del Campo) en el Convenio número 158 sobre la Terminación de la Relación del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al señalar que, para poder dar por terminada una relación de trabajo, deberá de existir una causa justificada relacionada con la capacidad o conducta del trabajador, o bien, en función de las necesidades operacionales de la empresa⁹. Además, se establecen los motivos por los cuales no se puede considerar la existencia de una causa justificada, dentro de los cuales figura entre otras, el despido por causa de las opiniones políticas (Corte Idh, Lagos del Campo: párr. 148).

En este tenor, la resolución de la Corte IDH en el presente caso, al determinar que la aplicación de esta cláusula y la facultad dis-

⁹ Artículo 4 de C158 – Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo de 1982.

crecional del empleador implícita en ella, tuvo como objetivo el enmascarar el motivo original por el cual se daba por terminada la relación laboral entre la CNF y las señoras San Miguel, Girón y Peña, quienes en consideración del Tribunal, fueron víctimas de un desvío de poder el cual planteaba dos efectos: el primero sancionarlas por no alinear su postura política a la línea mantenida por el gobierno en ese entonces; y el segundo, servir de ejemplo para romper la voluntad de las demás personas e interferir en el proceso de toma de decisiones en cuanto al referendo revocatorio.

En un voto particular concurrente, el Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot sostiene que el aporte primordial de esta sentencia consiste en la protección de la relación contractual independientemente del régimen bajo el cual se encuentre el trabajador, así como determinar los criterios a los que debe remitirse el Tribunal en los casos de discriminación en los contextos laborales. Finalmente, y quizás el más importante en mi parecer, establecer que las violaciones se enmarcan en el derecho al trabajo en general y no solo en el de estabilidad laboral (Corte IDH 2018: 90).

Respecto a éste último aspecto, el voto sostiene que el estudio en este asunto se sujeta en primer lugar al contexto en el que ocurrió el hecho generador (despido arbitrario) y posteriormente determinar si este hecho generador constituye una manifestación de discriminación por razón de preferencia política (existencia de características que violenten el desarrollo progresivo del trabajo). Se analiza entonces la relación del despido con una configuración específica dentro de la ley (desvío de poder) por la que consecuentemente, se vulneren derechos fundamentales y la posibilidad de sancionar aquellas conductas garantizando la protección judicial del trabajador.

Un elemento complementario, a los señalados por el Juez Mac-Gregor, es sin duda la ampliación del término de *estabilidad laboral* permitiendo que las relaciones de supra a subordinación (en especial en aquellos regímenes que no cuentan con este carác-

Akademía. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos

ter de estabilidad) se pueda otorgar protección al trabajador en condiciones de respeto y dignidad.

IV. Precisiones finales

La importancia de la sentencia sobre la que se comenta redunda en varios aspectos. Fija el primer precedente jurisdiccional interamericano en materia de protección al derecho al trabajo en el Estado de Venezuela, a pesar de que ya existen dos resoluciones previas contra Perú en las que la Corte IDH resolvió para proteger el derecho al trabajo y la estabilidad en el mismo.

Segundo, en este caso se contempla la posibilidad de ampliar la protección a aquellos regímenes que por sí mismos representan desventajas ante trabajos *estables*, fijando la obligación del empleador en justificar su actuación, no obstante cuenten con la facultad discrecional de rescindir relaciones laborales. Tercero, la sentencia reafirma la obligación del Estado para examinar minuciosamente los casos en los que se puedan presentar violaciones a derechos humanos en el ámbito laboral.

Desde mi perspectiva, resulta necesario que el Tribunal considere fortalecer esta línea jurisprudencial para constituir un referente para las legislaciones laborales de los Estados parte, debido a la situación asimétrica que existe entre patrón y trabajador en los países del continente.

En el caso mexicano, aunque la normativa vigente se enfoca históricamente a equilibrar la diferencia económica-jerárquica, en el aspecto judicial la defensa del trabajador suele ser inoperante. En este caso, la intención de las señoras San Miguel, Girón y Peña consistía en que se pudiera llevar a cabo un juicio objetivo para que se atribuyeran responsabilidades a los funcionarios involucrados y se pudiera decretar alguna medida de reparación a las víctimas en el asunto.

Por lo que este precedente marca el camino que debería seguirse para garantizar que el derecho al trabajo no solo sea visto como una garantía de acceso al mismo, sino como una garantía de acceso y protección.

Finalmente, otro aspecto que considero relevante señalar se refiere a la falta de perspectiva de género en la sentencia. En el mismo, la Corte IDH si bien sitúa el contexto hostil por cuestiones políticas, resulta necesario contemplar lo dispuesto por la OIT respecto a la igualdad de género en el trabajo, ya que de acuerdo al Informe de Panorama Laboral en América Latina y el Caribe de 2017, a pesar de que la participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado, también lo ha hecho la tasa de desempleo la cual equivale a 10.4 por ciento siendo 1.4 veces respecto la tasa de desempleo de los hombres (OIT 2017).

Es fundamental que los Estados de la región adopten medidas encaminadas a maximizar la protección de los y las trabajadoras, el acceso al derecho al trabajo y propiciar la formación profesional adecuada en términos de capacitación. Esto podría implementarse, por ejemplo, mediante la evaluación y supervisión a las empresas (tanto públicas como privadas) así como la aplicación de Protocolos de Actuación en los procedimientos laborales mediante el acato a los estándares y jurisprudencia interamericanas.

Bibliografía

Organización Internacional del Trabajo (2017): "En 2017 el desempleo aumentó por tercer año consecutivo, pero bajaría el próximo año", en *Organización Internacional del Trabajo sitio web en español*, publicado el 18 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_614167/lang--es/index.htm [Consultado el 8 de noviembre de 2017].