

OE/Ser.L/V/II.
Doc. 46
22 abril 2020
Original: español

INFORME No. 36/20
PETICIÓN 879-08
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ROSA ELENA PARIAHUACHI PALACIOS Y OTRAS PERSONAS
TRABAJADORAS DEL SECTOR AGRARIO
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 22 de abril de 2020

Citar como: CIDH, Informe No. 36/20. Petición 879-08. Admisibilidad. Rosa Elena Pariahuachi Palacios y otras personas trabajadoras del sector agrario. Perú. 22 de abril de 2020.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL), Asociación Aurora Vivar y Rosa Elena Pariahuachi Palacios
Presunta víctima:	Rosa Elena Pariahuachi Palacios y otras personas trabajadoras del sector agrario
Estado denunciado:	Perú ¹
Derechos invocados:	Artículos 24 (igualdad ante la ley) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento.

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	28 de julio de 2008
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	25 de agosto de 2008 y 24 de marzo de 2011
Notificación de la petición al Estado:	7 de agosto de 2013
Primera respuesta del Estado:	20 de marzo de 2014
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	1 de septiembre 2017
Advertencia sobre posible archivo:	31 de julio de 2017

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí, en los términos de la sección VI. A.
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 28 de julio de 1978).

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones del derecho interno) del mismo instrumento.
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 7 de febrero de 2008
Presentación dentro de plazo:	Sí, el 28 de julio de 2008.

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla Falcón, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "Convención" o "Convención Americana".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. El Centro de Derechos Humanos y Desarrollo-CEDAL y la Asociación Aurora Vivar (en adelante “los peticionarios”), en conjunto con la Sra. Rosa Elena Pariahuachi Palacios (en adelante “Sra. Pariahuachi” o “la presunta víctima”) alegan la responsabilidad del Estado peruano por haber violado, en perjuicio de la recurrente y otras personas trabajadoras y trabajadoras sujetos al régimen laboral agrario, sus derechos al considerar que fueron sujetas a un el trato discriminatorio respecto de derechos y beneficios laborales, todo esto dentro de un contexto de discriminación histórica y estructural hacia las mujeres campesinas de bajos recursos.

2. Los peticionarios señalan que desde el 2004 la presunta víctima se ha desempeñado como trabajadora en empresas dedicadas a la agroindustria en Perú, donde existe un contexto de discriminación histórica hacia las personas trabajadoras del campo, particularmente para las mujeres indígenas y afro-peruanas. Agregan que esta discriminación se ha visto reflejada a partir de la vigencia de Ley N°27360 (en adelante “la Ley”) el 30 de octubre del 2000, mediante la cual se aprobaron medidas de promoción del sector agrario. Indican que mediante el artículo 7 de la Ley se estableció un régimen laboral de “carácter especial y transitorio” aplicable a “las personas naturales o jurídicas que desarrollan cultivos y/o crianzas en el ámbito rural” y a “las personas naturales o jurídicas que realizan actividad agroindustrial”. Los peticionarios alegan que esta Ley, que se aplica a la presunta víctima como trabajadora en las empresas del sector agroindustrial CAMPOSOL S.A y GREEN PERÚ, estableció un trato distinto para el trabajo remunerado en el sector agrario al que la legislación laboral común reconocía en otros sectores.

3. Según los peticionarios, la Ley provocó que las personas trabajadoras del sector agrario tengan una jornada laboral más larga, pero menor remuneración, beneficio de descanso vacacional, gratificaciones laborales, compensación por tiempo de servicios e indemnización por despido arbitrario que las trabajadoras del régimen común; así como mayores limitaciones para sindicalizarse. Esto último provocaría que las personas trabajadoras agrarias estén menos protegidas que las otras trabajadoras que ejercen el derecho de organizarse sindicalmente. Sostienen que esta Ley implica una vulneración del principio de no regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Además, al proporcionar un análisis de derecho comparativo de regímenes laborales, los peticionarios afirman que las disposiciones del artículo 7.2 de la Ley, que imponen condiciones laborales peyorativas a las y los trabajadores pertenecientes al sector agrícola, resultan discriminatorias. Aducen que la Sra. Pariahuachi, así como los trabajadores del sector agrario gozan de menos derechos respecto de los trabajadores cuyas relaciones laborales son reguladas por el régimen común, debido a una ley que los discrimina de una manera arbitraria e irrazonable.

4. Los peticionarios indican que la Ley fue cuestionada a través de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Ica y según alegan esta demanda fue elaborada conjuntamente con los peticionarios, así como con diversas instituciones sociales comprometidas con la problemática laboral. En su demanda de inconstitucionalidad, el Colegio de Abogados de Ica alegó que las disposiciones de la Ley que regulan el régimen especial son contrarias al principio de igualdad ante la ley y no discriminación y afecta el contenido esencial de los derechos laborales consagrados por la Constitución del Perú. Adicionalmente, en la demanda se mencionan tanto las formas directas como indirectas de discriminación al proporcionar datos estadísticos sobre las condiciones de trabajo de las mujeres trabajadoras en el sector agrario.

5. El 21 de noviembre de 2007 el Tribunal Constitucional declaró “infundada” la demanda de inconstitucionalidad y sostuvo que no existe incompatibilidad entre la Constitución y la norma cuestionada debido a que el artículo 103° de la Constitución peruana permite legislar de manera especial y excepcional, cuando “la naturaleza de las cosas lo amerita”. Asimismo, en este caso se señaló que la norma superaba el test de igualdad, que analiza los principios de idoneidad o adecuación, necesidad y proporcionalidad, en la medida en que la regulación especial del sector agrario fue establecida con un fin constitucional legítimo (la promoción del fomento del empleo en el agro); por tanto, resultó ser una medida menos gravosa; y el fin perseguido resultó proporcional a la medida adoptada. Ante esta situación, los demandantes (Colegio de Abogados de Ica), presentaron un recurso de aclaración el 5 de febrero de 2008.

6. Por su parte, el Estado solicita que se rechace la petición por falta de competencia *ratione personae* respecto de las presuntas víctimas identificadas como un número aún no determinado de trabajadores y trabajadoras sujetos al régimen laboral agrario sosteniendo que el colectivo de personas es abstracto y que podrían potencialmente sumarse miles de personas que no han sido identificadas, determinadas y concretas.

7. Asimismo, el Estado invoca la ausencia de determinación concreta sobre los actos imputados al Estado peruano demandados como lesivos de los derechos humanos, necesaria para efectos de realizar el análisis respectivo, en relación con la Sra. Pariahuachi. Sostiene que la parte peticionaria se limita a cuestionar una norma legal (Ley N°27360 - Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario) que supuestamente le ha sido aplicable, pero no se realiza una vinculación que permita visibilizar de qué manera se materializaría las presuntas vulneraciones en la persona de la señora Rosa Elena Pariahuachi. Sumado a lo anterior, el Estado aduce que la Sra. Pariahuachi no agotó los recursos internos al no haber interpuesto, en nombre propio y antes de recurrir a la CIDH, los recursos idóneos y efectivos disponibles en la jurisdicción interna.

8. El Estado indica que la Constitución Política de Perú de 1993 permite que se impugne la constitucionalidad de una ley por ciertas autoridades o personas³, pero destaca que la presunta víctima no es ninguna de las autoridades mencionadas ni formó parte de alguna iniciativa ciudadana que impugnara la mencionada ley. Señala que el artículo 200.2 de la Constitución Política contempla la Acción de Amparo como una de las garantías constitucionales que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza derechos tales como el de igualdad y no ser discriminado, el derecho al trabajo, entre otros reconocidos en la Constitución. Asimismo, el artículo 37 del Código Procesal Constitucional contempla los derechos cuya protección puede ser alegada en el marco de un proceso de amparo. No obstante, la presunta víctima decidió no acudir al mismo a pesar de que con ello hubiera sido posible que el órgano jurisdiccional nacional conozca y examine la situación calificada como vulneradora por parte de la señora Pariahuachi. Aduce que la presunta víctima omitió presentar información acerca de su cuestionamiento, a través de un proceso laboral específico respecto a los derechos que, como trabajadora rural, consideraba vulnerados a efectos de no ser discriminada en aplicación a la Ley.

9. Con respecto a la competencia *ratione personae*, el Estado aduce falta de competencia de la CIDH para analizar derechos laborales, previstos y protegidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Pacto de San Salvador", pero que no pueden ser objeto del sistema de peticiones. Sostiene que según el artículo 19.6 del Protocolo anteriormente mencionado no se permite discutir bajo el sistema de comunicaciones individuales discutir ese derecho ante la Comisión Interamericana, motivo por el cual se deduce esta excepción de incompetencia en razón de la materia. Adicionalmente a las excepciones señaladas, el Estado peruano alega el incumplimiento del requisito obligatorio relativo a la interposición y al agotamiento de recursos internos y la no configuración de violación de derechos alegados respecto de la presunta víctima. Agrega que los peticionarios buscan que la CIDH evalúe en forma general ciertas obligaciones internacionales y su aplicación en abstracto respecto a la Sra. Pariahuachi y todas las personas a las que se les aplique dicha norma.

VI. ANÁLISIS SOBRE ADMISIBILIDAD

A. Consideraciones respecto a la competencia *ratione personae*

10. En la petición se nombra como presunta víctima a la Sra. Rosa Elena Pariahuachi Palacios y se refiere también al grupo de "los trabajadores del sector agrario sujetos al régimen laboral especial" como un conjunto de presuntas víctimas. El Estado objeta la competencia *ratione personae* respecto de las presuntas

³ El artículo 203 de la Constitución Política de Perú vigente al momento de los hechos establece que están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad: El Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones, los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia, los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

víctimas identificadas como un número aún no determinado de trabajadores y trabajadoras sujetos al régimen laboral agrario sosteniendo que el colectivo de personas es abstracto.

11. Sobre los referidos alegatos, la Comisión identifica que el texto del artículo 44 de la Convención que habilita a “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental [...] a presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación [...] por un Estado parte” no contiene limitaciones de competencia en términos de la identificación “plena y total” de las personas afectadas por la violación, sino que permite el examen de violaciones a los derechos humanos que –por sus características– pueden afectar a una persona o grupo de personas determinadas pero que no necesariamente se encuentran plenamente identificadas⁴. En el presente caso, si bien la parte peticionaria ha individualizado a una presunta víctima a lo largo del trámite (Sra. Rosa Elena Pariahuachi Palacios), la Comisión toma nota de que las dificultades planteadas respecto a la identificación de todas las presuntas víctimas, y considera que en casos como el presente, donde los hechos denunciados dicen tener una relación con la afectación de un grupo por el hecho de pertenecer a este, el criterio de identificación de las víctimas debe ser flexible, y la identificación plena de la totalidad de víctimas será determinada con la prueba aportada por las partes en la etapa de fondo⁵.

B. Agotamiento de los recursos internos y plazo de presentación ante la Comisión

10. Los peticionarios alegan que los recursos de jurisdicción interna aplicables fueron agotados por una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Ica contra el artículo 7.2 de la Ley N° 27360 que establece un régimen laboral especial para los trabajadores del sector agrario. El Tribunal Constitucional del Perú emitió su sentencia el 21 de noviembre 2008, que fue publicada oficialmente el 2 de febrero de 2008.

11. Por su parte, el Estado alega que no hubo agotamiento de los recursos internos porque la demanda de inconstitucionalidad interpuesta no era el recurso adecuado e idóneo por el cual someter las alegaciones referidas en perjuicio de la supuesta víctima. En primer lugar, sostiene que la Señora Pariahuachi Palacios no hizo uso de los recursos internos antes de acceder al sistema interamericano de protección, ni participó en la acción interpuesta ante el Tribunal Constitucional. El Estado precisa que el artículo 203 de la Constitución Política del Perú de 1993 permite que se impugne la constitucionalidad de una ley a ciertas autoridades o personas habilitadas de forma expresa⁶, y considera que dado que la peticionaria no es ninguna de las autoridades mencionadas, ni formó parte de alguna iniciativa ciudadana que impugnara la mencionada ley, no interpuso ni agotó los recursos internos.

12. En segundo lugar, el Estado considera que los recursos internos no fueron agotados porque la acción constitucional interpuesta tuvo por finalidad cuestionar la constitucionalidad en abstracto de la ley y no que se examine un acto concreto presuntamente violatorio de los derechos invocados por la presunta víctima. A este respecto, el Estado señala que la acción de amparo puede ser contemplada como una de las garantías constitucionales para proteger los derechos invocados por la presunta víctima.

13. La Comisión recuerda que la regla de agotamiento de recursos prevista en el artículo 46.1.a de la Convención Americana, establece que deben activarse primero los recursos disponibles e idóneos en el

⁴ CIDH, Informe No 51/10, Petición 1166-05, Admisibilidad, Masacres del Tibú, Colombia, párr. 102; CIDH, Informe No. 86/06 Marino López y otros (Operación Génesis), párr. 34 e Informe No. 15/09, Masacre y desplazamiento forzado de los Montes de María, párr. 47.

⁵ CIDH, Informe No. 61/16, Petición 12.325. Admisibilidad. Comunidad de Paz San José de Apartadó. Colombia. 6 de diciembre de 2016, párr. 62; CIDH, Informe No. 64/15 Petición 663-04. Admisibilidad. Pueblos Mayas y miembros de las comunidades de Cristo Rey, Belluet Tree, San Ignacio, Santa Elena y Santa Familia. Belice, párr. 27; CIDH, Informe N° 51/10, Petición 1166-05, Admisibilidad, Masacres del Tibú, Colombia, párr. 102; CIDH Informe No. 86/06 Marino López y otros (Operación Génesis), párr. 34.)

⁶ El Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, veinticinco por ciento del número legal de congresistas, cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el jurado Nacional de Elecciones, los presidentes de Región con acuerdo del Concejo de Coordinación Regional, los alcaldes provinciales con acuerdo de su Consejo, en materias de su competencia o los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

ordenamiento jurídico interno para restituir la situación denunciada⁷. Por otro lado, la CIDH ha considerado que cuando las disposiciones legislativas impugnadas constitucionalmente tienen un efecto directo en los derechos de las presuntas víctimas, quienes aluden que una ley es discriminatoria, la acción de inconstitucionalidad constituye un recurso idóneo para proteger la situación jurídica infringida⁸.

14. Por otro lado, la Comisión observa que, si bien una acción de amparo habría estado dirigida a atender la situación concreta de la presunta víctima, el examen de constitucionalidad de la norma señalada como discriminatoria habría sido consistente con el examen realizado en la acción de inconstitucionalidad. En este sentido, la Comisión recuerda que no es necesario agotar todos los recursos posibles sino aquellos que resulten eficaces para atender la situación denunciada.

15. En el presente caso, la Comisión nota que el recurso interpuesto tuvo como finalidad cuestionar la constitucionalidad de las disposiciones que establecen un régimen especial para los trabajadores del sector agrario. Son precisamente estas disposiciones las que están invocadas por los peticionarios ante la Comisión como causantes de posibles vulneraciones de los derechos sobre la presunta víctima y el número de víctimas que sea determinado con la prueba aportada por las partes en la etapa de fondo. Asimismo, se observa que, de haberse obtenido una respuesta favorable, ésta habría beneficiado a la presunta víctima y al número de víctimas determinado en la etapa de fondo. Además, el Tribunal Constitucional admitió el recurso y fallo en el fondo. Por consiguiente, la CIDH considera que la demanda de inconstitucionalidad fue en efecto un recurso idóneo para atender la situación denunciada y que el Estado tuvo la oportunidad de remediar la violación alegada antes de que sea conocida por los órganos del sistema interamericano⁹. Por lo tanto, la Comisión considera que se han agotado los recursos internos en los términos del artículo 46.1.a de la Convención Americana.

16. Con relación al plazo de presentación, la petición fue presentada ante la CIDH el 28 de julio de 2008 y los recursos alegados fueron agotados el 7 de febrero de 2008 con la notificación de la improcedencia de la demanda de inconstitucionalidad, por lo tanto, la Comisión observa que la petición fue presentada dentro del plazo de 6 meses en cumplimiento con el requisito establecido en el artículo 46.1.b de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. La parte peticionaria sostiene que el Estado es responsable por la violación de los derechos humanos de la Sra. Rosa Elena Pariahuachi Palacios y otras personas trabajadoras del sector agrario al considerar que a partir de la vigencia de Ley N°27360 fueron sujetas a un el trato discriminatorio respecto de derechos y beneficios laborales. A su vez, el Estado afirma que los hechos alegados no caracterizan violaciones porque sostiene que toda diferenciación no supone un trato discriminatorio, reiterando la argumentación contenida en la decisión del Tribunal Constitucional del Perú.

18. Los hechos relativos a las consecuencias sobre los derechos de las personas sujetas al régimen especial del sector agrario, podrían *prima facie* caracterizar una violación de las obligaciones del artículo 24 de la Convención Americana. En particular, la Comisión evaluará el supuesto trato discriminatorio a la luz del posible contexto peruano de discriminación histórica y estructural hacia las mujeres campesinas y de bajos recursos. Sin prejuzgar sobre el fondo del caso, la Comisión recuerda que una violación del derecho a la igualdad y no discriminación, puede producirse también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos en

⁷ CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

⁸ CIDH, Informe No. 51/18, Petición 1779-12. Admisibilidad. Pueblos Indígenas Maya Kaqchikuel de Sumpango y otros. Guatemala. 5 de mayo de 2018, párrs. 13, 14 y 16.

⁹ CIDH, Informe No. 75/14, Petición 1018-08. Admisibilidad. Ronald Moya Chacón y Freddy Parrales Chaves. Costa Rica. 15 de agosto de 2014, párr. 32.

situación de vulnerabilidad¹⁰. Este patrón de discriminación ha sido observado por la CIDH y la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres en cuanto a las mujeres en el ámbito laboral¹¹.

19. En cuanto a lo alegado por el Estado respecto de la falta de competencia *ratione materiae*, por las pretensiones de la Sra. Pariahuachi que aluden a derechos laborales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CIDH observa que la parte peticionaria no alegó la violación de ningún artículo del referido tratado. Sin perjuicio de ello, también recuerda que, aunque carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse dentro de su procedimiento de peticiones con respecto a posibles violaciones a artículos del Protocolo de San Salvador que no sean los contemplados en el artículo 19.6 de ese tratado; de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, la Comisión puede tomar en cuenta dicho instrumento internacional para interpretar y aplicar la Convención.

20. Respecto a los alegatos del Estado referidos a la fórmula de cuarta instancia, la Comisión reitera que, dentro del marco de su mandato, sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana.

21. En ese sentido, frente a los elementos de hecho y de derecho presentadas por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la CIDH encuentra que, en el presente caso, los alegatos de los peticionarios relativos a la presunta violación del derecho al trabajo en condiciones justas y equitativas y del derecho a la igualdad y no-discriminación no resultan manifiestamente infundados por lo que requieren un estudio de fondo, pues, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar violaciones a los derechos protegidos en los artículos 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones del derecho interno) del mismo instrumento.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 22 días del mes de abril de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Margarete May Macaulay, Miembros de la Comisión.

¹⁰ Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana, sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 235; Corte IDH, Caso Atala Rifo y Niñas v. Chile, sentencia de 24 de febrero de 2012, párrs. 80, 2 y 267.

¹¹ CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59, 3 noviembre 2011.