

Igualdad. No discriminación. Discapacidad. Derecho al trabajo

Corte IDH. Caso *Guevara Díaz vs. Costa Rica*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C 453

Por Valeria Monópoli¹

1. Hechos del caso

Luis Fernando Guevara Díaz es una persona con discapacidad intelectual que el 4 de junio de 2001 fue nombrado de manera interina para desarrollar tareas en el Ministerio de Hacienda de Costa Rica. Posteriormente, la Unidad Técnica de Recursos Humanos del Ministerio instauró un concurso para obtener la propiedad del puesto; es decir, para asignarlo de manera estable.

El Sr. Guevara Díaz participó en dicho concurso y obtuvo la nota más alta en las evaluaciones realizadas, no obstante lo cual no fue seleccionado para el puesto. Por esta razón, su nombramiento como funcionario interino cesó el 16 de junio de 2003, quedándose sin trabajo.

El Sr. Guevara Díaz presentó un recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad absoluta contra la decisión que lo cesó en su cargo, alegando actos de discriminación en el trabajo. El recurso administrativo fue declarado sin lugar. Luego, interpuso un recurso de amparo, que fue rechazado, pues la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia consideró que el procedimiento seguido

¹ Abogada (UBA). Especialista en Derechos Humanos, Estado y Sociedad (ECAE). Profesora de Legislación en Discapacidad (ISALUD). Asesora legal de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

en el proceso de contratación había cumplido con todos los parámetros establecidos en la ley para casos como el presente, y que

[e]l amparo constitucional se agota en la tutela a la participación igualitaria de los interesados para integrar la nómina o terna respectiva y no le corresponde revisar la legalidad, oportunidad o conveniencia de la decisión de los órganos competentes en la escogencia concreta, que se hace en el ejercicio de potestades discrecionales.²

Entre las pruebas ofrecidas en sus presentaciones el Sr. Guevara Díaz ofreció dos oficios de funcionarios del Ministerio en los que se señalaba que “[p]or sus problemas de retardo y bloqueo emocional que padece, (información brindada por su madre), considero no es una persona acta [*sic*] para el puesto. Si se le quisiera ayudar existen varias formas de hacerlo”³ y que “[d]ebido a las funciones que cumple y las oportunidades que se le han dado en su puesto el comportamiento de don Luis Fernando ha incidido negativamente en su devenir laboral e incluso sus actitudes pueden afectar su seguridad personal, reitero por el tipo de funciones que se realizan por lo cual se sugiere reconsiderar su nombramiento”.⁴

2. Reconocimiento de responsabilidad internacional

Durante el trámite ante la Corte IDH, el Estado reconoció su responsabilidad internacional circunscribiendo dicho reconocimiento a los hechos establecidos en el Informe de Fondo de la CIDH, tanto en su análisis fáctico como en su análisis jurídico. En consecuencia, se declaró responsable de la vulneración de los artículos 8.1, 24, 25.1 y 26 de la CADH, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del Sr. Guevara Díaz.

Costa Rica solicitó entonces a la Corte IDH que estableciera las medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias de las infracciones que se cometieron, de conformidad con los principios de su jurisprudencia.

3. La sentencia de la Corte IDH

La Corte IDH consideró que, teniendo en cuenta el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por Costa Rica y que existe amplia jurisprudencia relativa a los artículos 8.1 y 25.1 de la CADH, no era necesario pronunciarse sobre las violaciones relativas a esas normas.⁵

2 Corte IDH. *Caso Guevara Díaz vs. Costa Rica*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C 453, párr. 38.

3 *Idem*, nota 2, párr. 31.

4 *Idem*, nota 2, párr. 32.

5 *Idem*, nota 2, párr. 23. No obstante, debe advertirse que, al tratar el alcance del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en el párrafo 74 de la sentencia estableció algunos estándares relativos a garantías en procesos administrativos y judiciales en los que se analicen violaciones del derecho al trabajo.

A continuación, desarrollaremos las consideraciones centrales del Tribunal respecto del derecho a la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación y la violación al derecho al trabajo.

3.1. Derecho a la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación de las personas con discapacidad

La Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.⁶

En este sentido, en el presente caso se desarrollan dos aspectos del derecho a la igualdad: la prohibición de diferencia de trato arbitrario –igualdad formal– y la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados –igualdad material–.

Siguiendo esta línea, la Corte IDH aborda el alcance del artículo 1.1 de la CADH, en tanto “es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, y dispone la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos sin discriminación alguna”.⁷ En este marco, resulta discriminatorio cualquier trato diferente que no persiga finalidades legítimas, sea innecesario y/o desproporcionado; es decir, cualquier trato arbitrario.

A su vez, señaló que la protección que ofrece el artículo 24 de la CADH, a diferencia del artículo antes comentado, no se dirige solo a los derechos contenidos en la CADH, sino a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, resultando un mandato orientado a garantizar la igualdad material. En palabras del Tribunal:

[S]i un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención.⁸

⁶ *Idem*, nota 2, párr. 46.

⁷ *Idem*, nota 2, párr. 47.

⁸ *Idem*, nota 2, párr. 48.

En ambos supuestos debe recordarse que ya en jurisprudencia previa⁹ la Corte IDH había establecido que la discapacidad es una categoría protegida en los términos del artículo 1.1 de la CADH. En este caso, reafirma esta consideración, señalando que “ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir de manera discriminatoria los derechos de una persona a partir de su discapacidad”.¹⁰

Finalmente destaca que

[E]n cumplimiento de los deberes de protección especiales del Estado respecto de toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad, resulta imperativa la adopción de medidas positivas para la protección de los derechos, las cuales son determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En este sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad, con el fin de garantizar que las limitaciones normativas o de facto sean desmanteladas. Por tanto, es necesario que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras. Al respecto, tal como lo señaló la perita Silvia Quan, las barreras actitudinales gozan de una particular relevancia como obstáculo para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, debido a los prejuicios, estigmas y discriminación en múltiples formas.¹¹

3.2. Derecho al trabajo de las personas con discapacidad

El primer aspecto por señalar sobre este punto ha sido la justiciabilidad del artículo 26 de la CADH, dado que el derecho cuya violación se alega –derecho al trabajo–, integra el grupo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es importante destacar que el Tribunal vuelve a resaltar su competencia material para conocer y resolver controversias relativas a este artículo, la que ya “ha sido reafirmada en al menos 22 casos contenciosos y en dos opiniones consultivas”.¹² Para quien desee profundizar este aspecto, puede ser interés el voto concurrente que en la sentencia aquí comentada realiza el juez Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch.

Con relación al derecho al trabajo en particular, la Corte IDH sostiene que es un derecho protegido por el artículo 26 de la CADH, derivando su existencia y reconocimiento del artículo 44.b de la Carta de la OEA, que dice que

9 Conf. Corte IDH. *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423, párr. 79, y *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021. Serie C No. 439, párr. 101.

10 *Idem*, nota 2, párr. 50.

11 *Idem*, nota 2, párr. 53.

12 *Idem*, nota 2, párr. 55.

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.

Para la Corte IDH, del artículo 26 de la CADH, en relación con los artículos 24 y 1.1 del mismo instrumento, surgen obligaciones específicas para la protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad. Al respecto, el Tribunal advierte que el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación establece para los Estados un deber especial de protección de los derechos de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, que abarca el respeto y la garantía del derecho al trabajo –en tanto derecho protegido por la Convención– de las personas con discapacidad –en tanto son personas en situación de vulnerabilidad–.

De esta forma, los Estados deben abstenerse de realizar conductas que vulneren el derecho al trabajo como resultado de actos de discriminación y deben adoptar medidas positivas dirigidas a lograr su mayor protección atendiendo a las circunstancias particulares de las personas con discapacidad.¹³

Seguidamente, considera el *corpus iuris* internacional sobre la materia, concluyendo que existe una obligación reforzada para los Estados de respetar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el ámbito público.

Para llegar a tal conclusión repasa el Protocolo de San Salvador, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Observación General N° 6 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Observación General N° 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁴

También recorre la jurisprudencia de los tribunales de la más alta jerarquía en la región que se han referido a los alcances de la protección del derecho al trabajo de personas con discapacidad, mencionando precedentes de la Corte Constitucional de Colombia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, el Supremo Tribunal Federal de Brasil y la Corte Constitucional de Ecuador.¹⁵

Esta obligación reforzada se traduce, en primer lugar, en la prohibición de realizar cualquier acto de discriminación por motivos de discapacidad relativas al goce de sus derechos laborales, en particular respecto a la selección y contratación en el empleo, así como en la permanencia en el puesto o ascenso, y en las condiciones laborales; y, en segundo lugar, derivado del mandato de igualdad real o material, en la obligación de adoptar medidas positivas de inclusión laboral de las personas con discapacidad,

13 *Idem*, nota 2, párr. 61.

14 *Idem*, nota 2, párrs. 62-67.

15 *Idem*, nota 2, párrs. 69-72.

las cuales deben dirigirse a remover progresivamente las barreras que impiden el pleno ejercicio de sus derechos laborales. De esta forma, los Estados se encuentran obligados a adoptar medidas para que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los concursos públicos mediante la formación profesional y la educación, así como la adopción de ajustes especiales en los mecanismos de evaluación que permitan la participación en condiciones de igualdad, y a emplear personas con discapacidad en el sector público.¹⁶

La Corte IDH concluye que la razón por la cual el Sr. Guevara Díaz no fue elegido para el puesto en el Ministerio de Hacienda se basó en su condición de persona con discapacidad intelectual, por lo cual el Estado incurrió en un acto de discriminación directa en el acceso al trabajo.¹⁷

La Corte IDH destaca que el Sr. Guevara Díaz obtuvo la calificación más alta en el concurso, contaba con experiencia de dos años en el puesto, no existían informes sobre el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones y se le había reconocido su efectividad en el trabajo.

La diferencia de trato hacia el Sr. Guevara Díaz se realizó sin que existiera justificación objetiva y razonable alguna que la sustentara y fue la razón principal por la que no ganó el concurso.¹⁸ La decisión de no nombrar a una persona con discapacidad en el puesto requería una fundamentación rigurosa que explicara las razones por las que se adoptaba esa decisión, ya que “genera una presunción sobre el carácter discriminatorio de esta medida”.¹⁹ Este estándar no fue satisfecho en el caso en estudio, toda vez que el Estado justificó la medida amparado en el ejercicio de facultades discrecionales, sin realizar una argumentación suficiente que ofreciera una justificación legítima de la decisión.

Finalmente, la Corte IDH concluye que “el cese del Sr. Guevara resultó injustificado, en la medida en que ocurrió como consecuencia directa de la discriminación sufrida en el concurso. Por lo tanto, constituyó una violación a su derecho a la permanencia en el empleo”.²⁰

3. Reparaciones

Como medida de restitución, el Tribunal ordenó que el Sr. Guevara Díaz sea nombrado en un cargo de igual o mayor jerarquía que aquel por el que concursó. En caso de que no desee ser nombrado, o bien existan razones que justifiquen que esto no suceda, el Estado deberá ofrecer la oportunidad a la víctima de ser nombrada en otro puesto laboral que se ajuste a sus aptitudes y necesidades en alguna otra institución pública.²¹

16 *Idem*, nota 2, párr. 73.

17 *Idem*, nota 2, párr. 78.

18 *Idem*, nota 2, párr. 79.

19 *Idem*, nota 2, párr. 80.

20 *Idem*, nota 2, párr. 81.

21 *Idem*, nota 2, párr. 89.

A renglón seguido el Tribunal prevé la sustitución de esta medida para el supuesto de que el Sr. Guevara no confirmara su deseo de ser nombrado o no deseara ser nombrado en un cargo público en los términos antes señalados: el Estado deberá pagar una indemnización de USD 25.000.

Asimismo, dispone que el Estado publique la sentencia y el resumen oficial de la sentencia.²²

Cómo garantía de no repetición se ordena al Estado adoptar, en el plazo de un año, programas de educación y formación dirigidos a los funcionarios del Ministerio de Hacienda, durante un período de tres años, sobre temas de igualdad y no discriminación de personas con discapacidad. Estos programas deberán abordar los contenidos esenciales de las obligaciones del Estado en materia de respeto y garantía del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en casos de contratación, nombramientos, promoción y despido, así como los deberes especiales que surgen al momento de abordar alegatos relacionados con supuestos actos de discriminación por motivo de discapacidad.²³

Finalmente, estableció el pago de indemnizaciones compensatorias.

4. Comentarios finales

La sentencia aquí comentada tiene significativa importancia, dado el cambio de composición del Tribunal a principios del año 2022, al reafirmar el criterio de justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que la Corte IDH viene desarrollando desde el año 2017.²⁴

No obstante, las tensiones al respecto siguen presentes en la actual composición y pueden apreciarse al dar lectura al voto concurrente y parcialmente disidente del juez Sierra Porto, el voto parcialmente disidente de la jueza Pérez Goldberg y el voto concurrente del juez de Bittencourt Mudrovitsch.

Desde otra perspectiva, debe destacarse que la Corte IDH ha ido desarrollando su jurisprudencia en torno a los derechos de las personas con discapacidad desde el año 2006. En los primeros casos la Corte IDH entiende la discapacidad solamente como una situación de vulnerabilidad que justifica que se considere a la persona como titular de una protección especial;²⁵ en la jurisprudencia más reciente, en cambio, concibe la condición, además, como una categoría protegida en los términos del artículo 1.1. de la CADH.

En el devenir ha ido abordando cuestiones como el acceso a la salud, a la justicia, la interseccionalidad entre niñez y discapacidad, la privación de libertad, la seguridad social, aunque no en todos los casos desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación. El caso que nos ocupa es el primero en

²² *Idem*, nota 2, párr. 92.

²³ *Idem*, nota 2, párr. 95.

²⁴ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

²⁵ Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 103.

el que el tribunal regional aborda la garantía del derecho al trabajo de las personas con discapacidad y lo hace en vínculo con el derecho a la igualdad y no discriminación.

En paralelo al desarrollo de la Corte IDH, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad fue produciendo sus propias Observaciones Generales, lo que hoy permite enriquecer la interpretación de la CDPD y, en consecuencia, el *corpus iuris* internacional.

Especial mención merece con relación al caso que nos ocupa el modelo de igualdad inclusiva propuesto por el Comité en su Observación General N° 6 y las formas de discriminación que identificó, ya que sin lugar a dudas constituyen herramientas valiosísimas para comprender la complejidad de las diferentes experiencias de exclusión que sufren las personas por motivo de discapacidad y ofrecen respuestas que aseguren una garantía robusta de los derechos humanos de las persona con discapacidad, ya que “[l]a igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención y son evocadas sistemáticamente en sus artículos sustantivos con el uso reiterado de la expresión “en igualdad de condiciones con las demás”.²⁶

En este sentido, el Comité explica el progreso en la materia con las siguientes palabras:

La igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención en virtud del artículo 3, constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a un modelo de igualdad sustantiva. La igualdad formal lucha contra la discriminación directa tratando de manera similar a las personas que están en situación similar. Puede ayudar a combatir los estereotipos negativos y los prejuicios, pero no puede ofrecer soluciones al “dilema de la diferencia”, ya que no tiene en cuenta ni acepta las diferencias entre los seres humanos. La igualdad sustantiva, en cambio, aborda también la discriminación indirecta y estructural, y tiene en cuenta las relaciones de poder. Admite que el “dilema de la diferencia” entraña tanto ignorar las diferencias entre los seres humanos como reconocerlas, a fin de lograr la igualdad.

La igualdad inclusiva es un nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención. Abarca un modelo de igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla el contenido de la igualdad en las dimensiones siguientes: a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas; b) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad; c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana. La Convención se basa en la igualdad inclusiva.²⁷

26 CODPD, Observación General N° 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, CRPD/C/GC/6, 26 de abril de 2018, párr. 7.

27 *Idem*, nota 26, párrs. 10 y 11.

Es interesante también destacar que el CODPD distingue cuatro formas de discriminación reconocidas por el derecho internacional con relación a la discapacidad. Estas son la discriminación directa, la discriminación indirecta, la denegación de ajustes razonables y el acoso.²⁸

En 2022, luego de la sentencia aquí comentada, el Comité avanzó también en la publicación de la Observación General N° 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo.²⁹ El instrumento constituye un invaluable aporte a la interpretación de las obligaciones estatales que emergen del artículo 27 de la CDPD y precisa el vínculo entre la igualdad y prohibición de discriminación y el derecho al trabajo.

En este sentido se advierte que algunos de los criterios vertidos por la Corte IDH en el *Caso Guevara Díaz vs. Costa Rica* son compartidos por el Comité, como ser la calificación del tipo de discriminación sufrida por la víctima –discriminación directa–³⁰ o la obligación reforzada del sector público de emplear personas con discapacidad:

Las disposiciones de los demás apartados del artículo 27 se aplican indistintamente a los sectores público y privado. Sin embargo, cuando el Estado parte es el empleador, debe adoptar un enfoque más riguroso en lo que respecta a la inclusión. Los Estados partes deberían introducir normas objetivas para la contratación y la promoción de personas con discapacidad teniendo en cuenta sus méritos y comprometerse a aumentar el número de empleados con discapacidad. En caso necesario, deberían adoptarse medidas específicas para sensibilizar al sector público, atraer y contratar a personas con discapacidad y apoyar a los empleados del sector público con discapacidad, con el objetivo de reflejar la diversidad de la comunidad y beneficiarse de las experiencias vitales de las personas con discapacidad.³¹

A modo de cierre, debemos destacar que el caso que aquí comentamos constituye un necesario precedente para la región teniendo en cuenta que “la discriminación y desigualdad que sufren las personas con discapacidad se expresa en mayores porcentajes de pobreza y menores tasas de empleo”,³² entre otras cuestiones, y que, en palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana”.³³

28 *Idem*, nota 26, párr. 18.

29 CODPD, Observación General N° 8 (2022) sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo, CRPD/C/GC/8

30 *Idem*, nota 29, párr. 17.

31 *Idem*, nota 29, párr. 40.

32 Morales, B. y Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p. 22.

33 Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El Derecho al Trabajo, Observación general N° 18, CRPD/C/GC/8, párr. 1.