TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

PROCESO 01-DL-2021

Acción laboral interpuesta por el señor Carlos Javier Suárez Cornejo contra la Secretaría General de la Comunidad Andina

Magistrado sustanciador: Hugo R. Gómez Apac

En San Francisco de Quito, el 9 de mayo de 2022, en el marco de la acción laboral interpuesta por el señor Carlos Javier Suárez Cornejo (en adelante, el **señor Suárez**) contra la Secretaría General de la Comunidad Andina (en lo sucesivo, la **SGCA**), el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, el **Tribunal** o el **TJCA**), reunido en Sesión Judicial celebrada por medios telemáticos[1], adopta por unanimidad[2] la presente Sentencia.

El señor Magistrado Hugo R. Gómez Apac emite voto disidente parcial.[3]

VISTO:

Los escritos de demanda[4] y de contestación de la demanda[5] presentados por el señor Suárez y la SGCA, respectivamente. El acta de la audiencia de conciliación celebrada el 1 de setiembre de 2021[6]. El Auto de fecha 21 de enero de 2022 emitido por el TJCA. El acta de la audiencia pública celebrada el 28 de febrero

---

1 De conformidad con lo establecido en el art. 17 del Reglamento Interno del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

2 En cuanto a declarar fundada parcialmente la demanda.

3 Si bien el señor Magistrado Hugo R. Gómez Apac está de acuerdo en que la demanda sea declarada fundada parcialmente, emite voto disidente parcial en lo relativo al monto de la reparación, pues para él, en aplicación del principio de ponderación de los intereses involucrados (el interés del señor Suárez de ser resarcido y el interés comunitario de salvaguardar los escasos recursos económicos de la SGCA), debe indemnizarse al demandante con cinco (5) remuneraciones y por todo concepto, tal como lo expuso en el proyecto de Sentencia enviando mediante Memorando N° 10-MP-TJCA-2022 del 22 de abril de 2022.

4 Recibido vía *courier* el día 17 de febrero de 2021.

5 Recibido vía correo electrónico de fecha 5 de abril de 2021.

6 En la que consta que no fue posible alcanzar ningún acuerdo conciliatorio.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

de 2022. Los alegatos de conclusión formulados por ambas partes procesales[7].

CONSIDERANDO:

Que, el TJCA es competente para conocer de la presente controversia en virtud de lo previsto en el art. 40 de su Tratado de Creación[8] y en el Capítulo V del Título Tercero de su Estatuto[9], mediante los cuales se regula el régimen correspondiente a las acciones laborales.

Que, se han observado las formalidades inherentes a la presente acción laboral, sin que exista irregularidad procesal alguna que invalide lo actuado.

Que, en este estado del proceso y habiéndose agotado todo el trámite procesal conforme lo establece la normativa comunitaria andina, se procede a dictar Sentencia, para lo cual el Tribunal estima necesario referirse a los siguientes aspectos:

1. ANTECEDENTES

Proceso seguido ante el TJCA (principales hechos)

1.1. El 17 de febrero de 2021, el señor Suárez presentó ante el Tribunal demanda laboral contra la SGCA, argumentando que habría sido ilegal e intempestivo su retiro del organismo ejecutivo de la Comunidad Andina.

1.2. Mediante Auto del 26 de febrero de 2021, el TJCA decidió admitir a trámite la demanda y ponerla en conocimiento de la SGCA para que presente la contestación que corresponda.

1.3. Por Oficio SG/E/SJ/484/2021 del 5 de abril de 2021, la SGCA contestó la demanda.

1.4. Mediante Auto del 6 de mayo de 2021, el Tribunal decidió dar por contestada la demanda por parte de la SGCA y convocar a las partes a una audiencia de conciliación.

---

7 Ambos recibidos el 8 de marzo de 2022.

8 Tratado de Creación del TJCA, codificado por la Decisión 472 de la Comisión de la Comunidad Andina.

9 Estatuto del TJCA, aprobado por la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

1.5. El 1 de setiembre de 2021, se celebró la audiencia de conciliación entre las partes del proceso sin conseguirse acuerdo entre ellas.

1.6. Por Auto del 21 de enero de 2022, el TJCA declaró que no correspondía abrir periodo probatorio y convocó a audiencia pública a las partes del presente proceso.

1.7. El 28 de febrero de 2022, se celebró la audiencia pública (por medios telemáticos) entre las partes del presente proceso.

1.8. Mediante escritos del 8 de marzo de 2022, el señor Suárez y la SGCA presentaron sus alegatos de conclusión.

1.9. Por escrito del 29 de marzo de 2022, el señor Suárez se pronunció respecto de los alegatos de conclusión de la SGCA.

Principales argumentos del demandante (el señor Suárez)

1.10. A continuación, se resumen los principales argumentos esbozados por el señor Suárez en su demanda, la audiencia pública y su escrito de alegatos de conclusión:

(i) Habría sido despedido de la SGCA por presión de algunas autoridades del gobierno boliviano transitorio durante el periodo noviembre 2019 - noviembre 2020, pese a contar con una evaluación de desempeño positiva realizada por su jefe inmediato superior.

(ii) La SGCA habría incurrido en un acto discriminatorio en su contra al someterlo a condiciones laborales contractuales distintas a las de los demás funcionarios internacionales de la SGCA[10].

(iii) Habría sido víctima de hostigamiento moral y amedrentamiento al haberse emitido una convocatoria pública internacional al cargo en el que todavía se encontraba desempeñando funciones, pese a contar con una evaluación de desempeño positiva.

[10] Al respecto, el señor Suárez sostuvo que la cláusula décima de su contrato del 3 de setiembre de 2019 señalaba que la SGCA: «…no estará obligada, bajo ningún concepto, a dar aviso alguno referente a la culminación del presente contrato de trabajo a plazo fijo (…) el vínculo laboral quedará extinguido de manera automática el 02 de setiembre de 2020» (ver foja 51 del expediente); pese a que la convocatoria señalaba que el contrato de trabajo sería: «…a plazo fijo por el periodo de un año calendario, el mismo que podrá ser renovado, por igual periodo, sobre la base de evaluación, hasta por un máximo de siete años» (ver foja 109 del expediente).

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

(iv) No habría sido notificado oportunamente de su desvinculación y habría sido inducido a permanecer en el país sede de la SGCA en condición de ilegalidad migratoria.

(v) La SGCA habría vulnerado sus derechos sociales al haber suspendido su servicio médico de salud después de solo dos meses cuando por lo general este era mantenido por un año, a cargo del exfuncionario, luego de su desvinculación.

Principales argumentos de la demandada (la SGCA)

1.11. A continuación, se resumen los principales argumentos esbozados por la SGCA en su contestación a la demanda, la audiencia pública y su escrito de alegatos de conclusión:

(i) El contrato del señor Suárez habría concluido, no por petición de autoridad alguna o presión de un gobierno, sino por cumplimiento del plazo del contrato.

(ii) El contrato del demandante habría sido a plazo fijo, cuya terminación sería automática, al vencimiento del plazo, sin que sea necesario un aviso previo, salvo que se decidiera renovar el contrato, para lo cual no hay un periodo mínimo establecido.

(iii) El aviso de la Coordinación de Recursos Humanos, recibido el 29 de octubre de 2021 por el demandante, se habría realizado en el marco de la materialización de la entrega de su cargo al terminar el plazo del contrato de trabajo. No se trataría, entonces, de un «pre-aviso tardío» de la culminación de la relación laboral.

(iv) Tener una evaluación de desempeño positiva no obligaría a la SGCA a renovar el contrato de sus trabajadores a plazo fijo ni daría derecho a su renovación automática. Para renovar un contrato laboral de esta naturaleza sería necesaria una manifestación expresa de la voluntad de ambas partes en este sentido.

(v) La SGCA habría cumplido con abonar todos los beneficios laborales del demandante, por lo que no correspondería indemnización de ninguna naturaleza.

2. CUESTIONES EN DEBATE

Considerando los argumentos de la demanda y de la contestación de la

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

demanda, así como de lo alegado por las partes en la audiencia pública y en sus alegatos finales, los temas que constituyen objeto de la Sentencia del TJCA son los siguientes:

(i) La acción laboral.
(ii) Naturaleza y características del vínculo laboral de los funcionarios internacionales de los órganos o instituciones permanentes del Sistema Andino de Integración.
(iii) Régimen laboral de los funcionarios internacionales de la SGCA.
(iv) Criterio jurisprudencial en materia de derecho laboral comunitario.
(v) Desvinculación laboral del señor Suárez de la SGCA.
(vi) Respecto de la presunta presión política alegada por el señor Suárez.
(vii) Pretensiones del demandante.
(viii) Sobre la condena en costas solicitada por las partes.
(ix) Sobre el plazo para el pago de la indemnización.

3. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DEBATE

3.1. La acción laboral[11]

3.1.1. De conformidad con los arts. 47 del Acuerdo de Cartagena[12], 42 del Tratado de Creación del TJCA[13], y 4 de su Estatuto[14], la Comunidad

---

11 Ver páginas 17 a 22 de la Sentencia de fecha 22 de marzo de 2022 (Proceso 03-DL-2018), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 4443 del 23 de marzo de 2022. *Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204443.pdf*

12 **Acuerdo de Cartagena, codificado por Decisión 563 de la Comisión de la Comunidad Andina.-**

«**Artículo 47.-** La solución de controversias que surjan con motivo de la aplicación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina se sujetará a las normas del Tratado que crea el Tribunal de Justicia.»

13 **Tratado de Creación del TJCA.-**

«**Artículo 42.-** Los Países Miembros no someterán ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno distinto de los contemplados en el presente Tratado.
(…)»

14 **Estatuto del TJCA.-**

«**Artículo 4.- Naturaleza y fines del Tribunal**

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

Andina cuenta con un sistema de solución de controversias propio, exclusivo y excluyente, a cargo del Tribunal, el cual tiene, además, la función de declarar el derecho andino y de asegurar su interpretación y aplicación uniforme en todo el territorio de la Subregión.

3.1.2. Una de las competencias atribuidas expresamente al TJCA en su Tratado de creación, de rango constitucional en el derecho andino, es la de resolver controversias de naturaleza laboral. Así el art. 40 de este Tratado dispone lo siguiente:

> «**Artículo 40**.- El Tribunal es competente para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.»

3.1.3. El ejercicio de dicha competencia se encuentra regulado en el «Capítulo V - De las Acciones Laborales» del Título Tercero del Estatuto del TJCA, de rango de ley andina en el derecho comunitario, el cual en su art. 136 señala:

> «**Artículo 136.- Objeto y finalidad**
> Las acciones laborales que se propongan ante el Tribunal tienen por objeto dirimir las controversias que, originadas en una relación de trabajo, se susciten entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y sus respectivos funcionarios o empleados, de conformidad con el Convenio de Sede que resulte aplicable.»

3.1.4. Sobre el particular, es necesario recordar el contexto del proceso de integración subregional andino en el que los países miembros decidieron atribuir esta competencia al TJCA, a mediados de la década de los años noventa del siglo pasado. En ese momento histórico, los países miembros emprendieron un proceso de actualización, reforma y fortalecimiento de la integración andina que concluyó con la suscripción, en 1996, del Protocolo de Trujillo[15], el cual modificó el

---

El Tribunal es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, de carácter supranacional y comunitario, instituido para declarar el derecho andino y asegurar su aplicación e interpretación uniforme en todos los Países Miembros.

El Tribunal, en ejercicio de sus atribuciones, actuará salvaguardando los intereses comunitarios y los derechos que los Países Miembros poseen dentro del ordenamiento jurídico andino.»

15 A través del Protocolo de Trujillo se cambió el nombre al proceso, el cual pasó a denominarse Comunidad Andina, se profundizaron los compromisos económicos y comerciales —incluyendo una preocupación por la liberalización del comercio de servicios, el desarrollo agroindustrial, el desarrollo científico y tecnológico, las acciones en el campo de la integración fronteriza, el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del ambiente, y la comunicación social—, así como programas de desarrollo social y en el área del turismo. No obstante, también se estableció la necesidad de profundizar la integración con los demás

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

Acuerdo de Cartagena, y del Protocolo de Cochabamba, el cual modificó el Tratado de Creación del TJCA, por el que se atribuyeron tres nuevas competencias a este Tribunal: (i) la jurisdicción exclusiva y excluyente en materia laboral; (ii) el recurso por omisión; y, (iii) la función arbitral.

3.1.5. A través de ambos instrumentos internacionales se elevó el nivel de institucionalización y legalización de la Comunidad Andina, especialmente mediante la creación y el establecimiento del Sistema Andino de Integración (en adelante, **SAI**)[16], como la estructura orgánica e institucional del proceso de integración, la cual constituye el centro gravitante de su desarrollo. Así, entre otros, se reemplazó a la Junta del Acuerdo de Cartagena por una moderna SGCA.

3.1.6. Una de las principales fortalezas del proceso de integración andino es, precisamente, el hecho de contar con una sólida estructura institucional, la cual tiene la misión fundamental de actuar en función de los intereses comunitarios y coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos y la finalidad del Acuerdo de Cartagena, actuando siempre en estricto cumplimiento de los principios y normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario andino.

3.1.7. Es evidente que para asegurar el efectivo funcionamiento de la estructura institucional andina se requiere contar con el capital humano correspondiente. Es así que se incorporó un importante y valioso equipo de funcionarios internacionales y locales en todos los niveles institucionales, los cuales tienen reconocidos una serie de derechos laborales que deben ser observados y asegurados por parte de cada uno de los órganos o instituciones del SAI con los que colaboran.

3.1.8. Fue en consideración de esas circunstancias específicas que los países miembros decidieron otorgar la mencionada competencia en materia laboral al TJCA. La razón de ser de esta competencia se encuentra claramente descrita en la «Exposición de Motivos del Proyecto de Reformas al Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena» del año 1995[17], en la que se señaló lo siguiente:

---

bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extra regionales, sobre la base del denominado *Regionalismo Abierto*.

16 Ver párrafo 3.2.1 de la presente Sentencia.

17 Ver Sentencia de fecha 4 de marzo de 2010 (Proceso 01-DL-2008), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1817 del 13 de abril de 2010.
Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace1817.pdf

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

> «… dada la inmunidad de jurisdicción y los privilegios de que gozan irrenunciablemente los organismos internacionales en los países que le sirven de sede, se han venido estableciendo jurisdicciones propias para solucionar diferencias laborales o administrativas que se susciten con sus colaboradores. Ante la ausencia de una institución de esta naturaleza en los órganos principales del sistema andino de integración, se propone en artículo específico, otorgar competencia al Tribunal para conocer de estos asuntos.»

3.1.9. El establecimiento de un sistema propio de solución de controversias en materia laboral, en el ámbito de la Comunidad Andina, permite precisamente asegurar el acceso a una tutela judicial efectiva ante un juez natural y en igualdad de condiciones para todos los servidores públicos andinos, sean estos funcionarios internacionales o locales.

3.1.10. La jurisprudencia uniforme de este Tribunal[18] ha reafirmado a lo largo de los años esta competencia, mediante el conocimiento y la resolución de diversas acciones laborales planteadas ante su jurisdicción. Así, en la primera Sentencia emitida por el TJCA en materia laboral, en el marco del Proceso 75-DL-2003[19], se dejó claramente establecido lo siguiente:

> «Según el artículo 5 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad, las competencias de este órgano jurisdiccional son las que "se establecen en el presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios".
>
> En particular, el artículo 40 *eiusdem* atribuye competencia al Tribunal "para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración".

---

18 Ver Sentencias de fechas 5 de noviembre de 2004 (Proceso 75-DL-2003), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1156 del 10 de enero de 2005; 5 de diciembre de 2006 (Proceso 81-DL-2005), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1459 del 25 de enero de 2007; 4 de marzo de 2010 (Proceso 01-DL-2008), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1817 del 13 de abril de 2010; 18 de abril de 2012 (Proceso 01-DL-2009), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2064 del 18 de junio de 2012; 17 de abril de 2013 (Proceso 01-DL-2012), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2235 del 11 de setiembre de 2013; 28 de noviembre de 2014 (Proceso 01-DL-2013), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2465 del 5 de marzo de 2015; 21 de enero de 2015 (Proceso 03-DL-2013), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2465 del 5 de marzo de 2015; y, 8 de abril de 2019 (Proceso 01-DL-2018), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 3597 del 26 de abril de 2019.

19 Sentencia de fecha 5 de noviembre de 2004 (Proceso 75-DL-2003), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1156 del 10 de enero de 2005.
Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace1156.pdf

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

A propósito del alcance de la competencia que se consagra en esta disposición, integrante del ordenamiento jurídico primario de la Comunidad, **cabe interpretar que ella alcanza, en general, a las controversias que deriven de las relaciones de trabajo que se constituyan entre los órganos o instituciones del Sistema y los funcionarios o empleados que, bajo relación de dependencia, presten servicio remunerado en ellos.**
(…)

El estudio de la competencia del Tribunal, en el marco de la reforma de su Tratado de Creación, ha dado lugar además a los siguientes comentarios: "Otra de las competencias otorgadas al Tribunal con la reforma comentada, es **la facultad de ser el único y exclusivo juez de los conflictos de carácter laboral que puedan presentarse entre los funcionarios y empleados de los distintos organismos que conforman la estructura del sistema comunitario andino y éstos, en su calidad de empleadores**". Las instituciones del Sistema Andino de Integración "ejercen sus funciones y competencias a través de personas naturales a quienes contratan en calidad de funcionarios, empleados o trabajadores. Como es natural, en las relaciones de los empleadores con sus trabajadores **se presentan discrepancias, que dan origen a conflictos laborales, que deberán ser resueltos a la luz de las disposiciones comentadas, por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina** mediante el trámite de una acción judicial..." (CHAHÍN LIZCANO, Guillermo: "*Acceso directo de los particulares al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de Naciones*"; publicado en la Revista de Derecho Themis, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pp. 149 y 150).

La disposición del Tratado aparece recogida en el ordenamiento jurídico derivado y, en particular, en el artículo 136 del Estatuto del Tribunal, según el cual, las acciones laborales que se propongan ante este órgano jurisdiccional tienen por objeto dirimir las controversias que, originadas en una relación de trabajo, se susciten entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y sus respectivos funcionarios o empleados, de conformidad con el Convenio de Sede que resulte aplicable.

Puesto que, según el citado artículo 5 del Tratado de Creación del Tribunal, la competencia de este órgano jurisdiccional es la establecida en el propio Tratado y en sus Protocolos Modificatorios, **no hay duda de que la misma, por encontrarse fijada en un instrumento integrante del ordenamiento jurídico fundamental de la Comunidad, no puede ser modificada, en su significado o alcance, por una disposición que forme parte del ordenamiento jurídico derivado, vista la primacía de aquella norma primaria y**

TRIBUNAL DE JUSTICIA
SECRETARIA
COMUNIDAD ANDINA

su aplicación preferente. Por esta razón, visto el párrafo final del citado artículo 136 del Estatuto del Tribunal, según el cual en las controversias laborales debe atenderse al Convenio de Sede que resulte aplicable, procede establecer que el citado Convenio no puede constituir un límite a la norma fundamental del Tratado y, **por tanto, al alcance de la competencia atribuida en ella al Tribunal, por lo que, de suscitarse controversia en torno a la relación de empleo de los funcionarios internacionales o locales de la Comunidad que desempeñen sus actividades en el País Sede**, se considerará la aplicabilidad del respectivo Convenio en tanto que instrumento regulador de los beneficios que se otorguen a aquéllos.

Por las razones que anteceden, visto el tenor de las disposiciones contempladas en los artículos 5 y 40 del Tratado de Creación del Tribunal, así como las consideraciones desarrolladas a su respecto, este órgano jurisdiccional estima que **se encuentra provisto de competencia para juzgar acerca de las controversias que deriven de la terminación anticipada de las relaciones de trabajo que se constituyan entre los órganos del Sistema y sus funcionarios**.»

(Énfasis agregado)

3.1.11. Este entendimiento fue reiterado por el TJCA en el momento de emitir las Sentencias dentro de los Procesos 81-DL-2005[20], 01-DL-2008[21], 01-DL-2009[22], 01-DL-2012[23] y 01-DL-2013[24]. En las Interpretaciones Prejudiciales 179-IP-2011 y 180-IP-2011, ambas publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2138 del 18 de enero de 2013[25], el TJCA ha señalado lo siguiente:

---

20 Del 5 de diciembre de 2006, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1459 del 25 de enero de 2007.
Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace1459.pdf

21 Del 4 de marzo de 2010, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1817 del 13 de abril de 2010.
Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace1817.pdf

22 Del 18 de abril de 2012, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2064 del 18 de junio de 2012.
Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace2064.pdf

23 Del 17 de abril de 2013, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2235 del 11 de setiembre de 2013.
Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace2235.pdf

24 Del 28 de noviembre de 2014, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2465 del 5 de marzo de 2015.
Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACE2465.pdf

25 *Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace2138.pdf*

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

> «Este mandato es inapelable, irrenunciable y no puede ser sustituido por otra jurisdicción. El Convenio de Sede (o en su caso, los Reglamentos Generales o Internos), no puede recusar o alterar la plena jurisdicción que *ratione materiae* tiene este Tribunal para avocarse al conocimiento de las causas laborales de los funcionarios o empleados, sean éstos internacionales o locales.
> (…)
> En los Convenios Sede (o en su caso, en los Reglamentos Generales o Internos) es en donde se suele determinar los beneficios y/o el régimen laboral aplicable a los funcionarios internacionales y a los funcionarios o empleados locales. Por lo general, se dispone que a los funcionarios internacionales les es aplicable (en cuanto a sus beneficios, derechos y obligaciones) lo previsto por el reglamento interno del órgano o de la institución comunitaria empleadora (y/o lo pactado en su contratación), mientras que para los funcionarios o empleados que califiquen como locales se prevé la aplicación (en cuanto a sus beneficios, derechos y obligaciones) de lo previsto en las leyes laborales del país sede.»

3.1.12. En el marco de una acción laboral, este Tribunal es competente para conocer y resolver las controversias que deriven de relaciones laborales, constituidas mediante un vínculo caracterizado por una condición de dependencia o subordinación entre los órganos o instituciones del SAI y sus funcionarios o empleados. Por esta razón, en el siguiente acápite analizaremos la naturaleza y características del vínculo laboral de los funcionarios internacionales de los órganos e instituciones permanentes del SAI, entre los que se encuentra la SGCA, para establecer el marco normativo y metodológico de análisis que seguirá el TJCA para resolver la presente controversia laboral.

3.2. Naturaleza y características del vínculo laboral de los funcionarios internacionales de los órganos o instituciones permanentes del SAI[26]

3.2.1. El art. 6 del Acuerdo de Cartagena establece lo siguiente:

> «**Artículo 6.-** El Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes órganos e instituciones:
>
> - El Consejo Presidencial Andino;
> - El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;

26 Ver páginas 22 a 27 de la Sentencia de fecha 22 de marzo de 2022 (Proceso 03-DL-2018).

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

- La Comisión de la Comunidad Andina;
- La **Secretaría General de la Comunidad Andina**;
- El **Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**;
- El **Parlamento Andino**;
- El Consejo Consultivo Empresarial;
- El Consejo Consultivo Laboral;
- La **Corporación Andina de Fomento**;
- El **Fondo Latinoamericano de Reservas**;
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;
- La **Universidad Andina Simón Bolívar**;
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y,
- Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.»

(Énfasis agregado)

3.2.2. El SAI constituye la estructura orgánica e institucional del proceso de integración andino que incluye a órganos e instituciones de diferente naturaleza, funciones, composición y características, a cada uno de los cuales les fueron atribuidas competencias específicas por parte de los países miembros a través del Acuerdo de Cartagena y de los respectivos Tratados o normas constitutivas y sus protocolos modificatorios[27].

3.2.3. El Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina son órganos de naturaleza intergubernamental, conformados por autoridades del más alto nivel de los países miembros, los cuales ejercen funciones de dirección y coordinación del proceso de integración. Se reúnen de manera periódica en sesiones ordinarias y extraordinarias con el propósito de ejercer sus competencias y atribuciones. Al efecto, cuentan con el apoyo administrativo y técnico de la SGCA y, en consecuencia, no tienen a su cargo un equipo de funcionarios internacionales o locales propio.

3.2.4. Una situación similar se presenta en los Consejos consultivos que forman parte del SAI, los cuales aglutinan a representantes del sector empresarial, de los trabajadores, de los pueblos indígenas y de las autoridades municipales. Estas instancias de participación de la

---

27 **Acuerdo de Cartagena.-**

«**Artículo 8**.- Los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración se rigen por el presente Acuerdo, sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios.»

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

sociedad civil se reúnen, del mismo modo, de manera periódica y tampoco cuentan con personal de apoyo permanente.

3.2.5. Un escenario distinto ocurre con las organizaciones e instituciones comunitarias que gozan de personalidad jurídica, algunas de las cuales, como por ejemplo el TJCA, tiene reconocido además su carácter supranacional en las normas que regulan su funcionamiento[28]. Todos los organismos que se citan a continuación funcionan de manera permanente y tienen a su cargo equipos de funcionarios internacionales y locales, que mantienen distintos tipos de vínculo laboral o de trabajo con cada organización o institución:

- SGCA;
- TJCA;
- Parlamento Andino;
- CAF-Banco de Desarrollo de América Latina;
- Fondo Latinoamericano de Reservas;
- Universidad Andina Simón Bolívar; y,
- Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue.

3.2.6. En ese contexto, resulta pertinente referirse a la naturaleza y características del vínculo laboral de los funcionarios internacionales de los órganos o instituciones permanentes del SAI, puesto que, más allá de la forma de elección, nombramiento o designación de dichos funcionarios —incluidos aquellos de la más alta jerarquía que ejercen funciones de dirección[29] o de representación popular[30]—, resulta

---

28 **Estatuto del TJCA.-**

«**Artículo 4.- Naturaleza y fines del Tribunal**
El Tribunal es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, **de carácter supranacional y comunitario**, instituido para declarar el derecho andino y asegurar su aplicación e interpretación uniforme en todos los Países Miembros.

El Tribunal, en ejercicio de sus atribuciones, actuará salvaguardando los intereses comunitarios y los derechos que los Países Miembros poseen dentro del ordenamiento jurídico andino.»

(Énfasis agregado)

29 Ver Sentencia de fecha 28 de noviembre de 2014 (Proceso 01-DL-2013), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2465 del 5 de marzo de 2015. Proceso iniciado por el señor Julio Garrett Aillón, en su condición de exrector, contra la Universidad Andina Simón Bolívar, sede central.

30 Ver Auto de fecha 28 de abril de 2021 (Proceso 01-DL-2020), publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 4219 del 28 de abril de 2021. Proceso iniciado por la parlamentaria andina por la República del Ecuador Pamela Alejandra Aguirre Zambonino contra el Parlamento Andino.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

evidente que existe una relación laboral, solo que esta tiene una naturaleza particular, ya que es estatutaria. En efecto, se trata de una relación jurídica laboral especial, regulada por el estatuto o norma legal y reglamentaria que rige el ejercicio de las funciones que cumple el funcionario internacional de que se trate, en su calidad de servidor público comunitario.

3.2.7. De manera particular, en el caso de la SGCA, este Tribunal, al momento de emitir Sentencia en los Procesos 75-DL-2003 y 81-DL-2005[31], estableció expresamente lo siguiente:

> «…El régimen descrito, así como la remisión del Acuerdo de Cartagena y del contrato al Reglamento de la Secretaría General, de éste al Reglamento Interno, y de éste al Manual de Personal, confirman la naturaleza esencialmente estatutaria y, por tanto, reglamentaria y unilateral, de la relación de empleo en el seno de la Secretaría General de la Comunidad. El elemento contractual constituye únicamente el mecanismo de incorporación al personal del citado órgano comunitario.»

3.2.8. El vínculo laboral de los funcionarios internacionales de los órganos e instituciones del SAI se encuentra previsto y regulado en las normas comunitarias, reglamentarias o estatutarias correspondientes, aspecto que otorga la suficiente certeza y seguridad jurídica en cuanto a las condiciones laborales, tanto de los candidatos como de los funcionarios ya designados; y, naturalmente, los contratos de trabajo que se suscriban deben guardar estricta correspondencia con dicho marco normativo, así como con los principios reconocidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos laborales. En efecto, no resultaría admisible que por vía contractual se pretenda limitar o restringir derechos, o imponer obligaciones distintas a las previstas en las mencionadas normas comunitarias, reglamentarias o estatutarias.

3.2.9. El criterio preponderante para la elección y designación de funcionarios internacionales es que cuenten con las capacidades profesionales necesarias para el óptimo desempeño de sus funciones. Así, a manera de ejemplo, el art. 37 del Acuerdo de Cartagena dispone lo siguiente:

Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204219.pdf

31 De fechas 5 de noviembre de 2004 (Proceso 75-DL-2003), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1156 del 10 de enero de 2005; y, 5 de diciembre de 2006 (Proceso 81-DL-2005), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1459 del 25 de enero de 2007.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

> «**Artículo 37.-** El Secretario General, en la contratación del personal técnico y administrativo, que podrá ser de cualquier nacionalidad, tendrá en cuenta estrictamente la idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos y procurará, en cuanto ello no sea incompatible con los criterios anteriores, que haya una distribución geográfica subregional equilibrada…»

A su vez, el art. 18 del Estatuto del TJCA establece lo siguiente:

> «**Artículo 18.- Calidades**
> El Secretario deberá ser nacional de origen de alguno de los Países Miembros, gozar de alta consideración moral y ser abogado de notoria competencia.»

3.2.10. En la mayoría de los casos de funcionarios internacionales, estos deben trasladarse desde su país de origen o desde el lugar de su residencia habitual, hasta la ciudad sede del respectivo órgano o institución comunitaria: la ciudad de Lima, Perú, en el caso de la SGCA; la ciudad de Quito, Ecuador, en el caso del TJCA; o, la ciudad de Bogotá, Colombia, en el caso del Parlamento Andino, solo por poner tres ejemplos. En ese sentido, no puede desconocerse el hecho de que la decisión de ciudadanos andinos de trabajar en un órgano o institución del SAI, coadyuvando con la prestación de sus servicios al proceso de integración, implica muchas veces la renuncia a sus vínculos familiares, amicales, sociales y profesionales.

3.2.11. En efecto, que una persona se mude de un país a otro con su familia para brindar servicios en un organismo comunitario implica una renuncia, ruptura o desconexión relevante con el trabajo y oportunidades de trabajo que tenía o eventualmente podía tener en su país de origen, con los seguros médicos contratados en el país de origen (lo que tiene especial incidencia con las denominadas «preexistencias»), con las aportaciones al sistema previsional (sistema de pensiones público o privado) correspondiente del país de origen, con los colegios donde sus hijos estudiaban, con el trabajo que posiblemente tuvo que abandonar la o el cónyuge de dicha persona y, en general, con los lazos profesionales, sociales, familiares y amicales correspondientes.

3.2.12. Dicha renuncia, ruptura o desconexión, como es evidente, debe ser adecuadamente compensada con una relativa estabilidad laboral en el organismo comunitario de que se trate, con una remuneración acorde al cargo y dignidad de los servicios que se brindarán y con la asignación de una compensación a título de fondo previsional u otro que asegure, al finalizar el contrato o misión de que se trate, el regreso y reincorporación a la vida laboral en el país de origen.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.2.13. En ese contexto, nadie se mudaría de un país a otro con toda su familia, luego de ganar un concurso meritocrático o ser designado por sus méritos profesionales, si resulta que la permanencia en el organismo comunitario de que se trate no depende de las reglas jurídicas preestablecidas (*v.g.*, como los plazos de designación, las causales de destitución, etc.) y el buen desempeño, sino de la discrecionalidad, de la incertidumbre o, peor aún, de la arbitrariedad.

3.2.14. De esta manera, si bien en rigor no existe una carrera administrativa al interior del SAI, es evidente que, para contar con los mejores cuadros profesionales de los cuatro países miembros —aquellos que tengan experiencia y conocimiento especializado en relación con las diferentes áreas en las que trabaja la Comunidad Andina, a fin de que coadyuven efectivamente a alcanzar los objetivos y la finalidad del Acuerdo de Cartagena—, es indispensable que a los funcionarios internacionales de los órganos e instituciones permanentes del SAI se les asegure el estricto cumplimiento de las condiciones de trabajo previstas en las respectivas normas comunitarias, reglamentarias o estatutarias, entre las que se destacan:

- Un plazo razonable de designación o contratación. Al efecto, debe tomarse en cuenta especialmente que, en la mayoría de los casos, los funcionarios internacionales deben cambiar de lugar de residencia y renunciar a vínculos familiares, sociales, amicales y profesionales, así como a oportunidades de trabajo, a seguros médicos, a la aportación con fines previsionales, entre otros.

- El reconocimiento de derechos y beneficios económicos y sociales, para lo cual el órgano o institución permanente del SAI deberá contar con la correspondiente asignación presupuestaria.

- La asignación expresa de deberes, obligaciones y responsabilidades que se encuentran a cargo del funcionario internacional correspondiente; y,

- El detalle de las causales objetivas y justificadas de desvinculación laboral, así como el procedimiento y las reglas que deben seguirse para tal fin.

3.2.15. Adicionalmente, resulta esencial que cada uno de los órganos e instituciones permanentes del SAI cuente con: (i) sistemas de contratación pública que respondan a los más altos estándares de independencia, autonomía, imparcialidad y transparencia; (ii) sistemas

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

de evaluación periódica de desempeño sobre la base de criterios objetivos, razonables y precisos; y, (iii) reglas y procedimientos claros y reglados —que garanticen el más amplio derecho a la defensa y el debido proceso— para los casos de desvinculación laboral.

3.2.16. En conclusión, más allá del vínculo contractual que pueda existir entre los órganos e instituciones permanentes del SAI y sus funcionarios internacionales, este Tribunal reconoce que, dada la naturaleza tuitiva del derecho laboral, en aplicación de los principios de primacía de la realidad y justicia material, y en aras de garantizar una tutela judicial efectiva, la relación de trabajo que se genera con los órganos e instituciones permanentes del SAI es de naturaleza estatutaria. Así, resulta evidente que el régimen laboral aplicable será el previsto en las normas comunitarias, reglamentarias o estatutarias correspondientes, en concordancia con los principios y derechos laborales reconocidos en los instrumentos internacionales vigentes, de conformidad con lo establecido en el art. 135 del Estatuto del TJCA.

3.3. Régimen laboral de los funcionarios internacionales de la SGCA[32]

3.3.1. Tal como se mencionó en el acápite 3.2 de la presente Sentencia, la procura de los objetivos del proceso de integración hace necesario el funcionamiento de los órganos e instituciones del SAI, con personalidad jurídica, que tienen a su cargo la administración del proceso de integración y, por tanto, el concurso del personal que haga ello posible. En el seno del órgano ejecutivo de la Comunidad Andina, la SGCA, se observa que el vínculo de empleo entre dicho órgano y el personal a su servicio se encuentra articulado sobre bases esencialmente estatutarias[33], tal como sucede con los demás órganos e instituciones permanentes del SAI.

3.3.2. En efecto, el Acuerdo de Cartagena establece lo siguiente:

- La SGCA, al margen de la plana directiva, dispondrá del personal técnico y administrativo para el cumplimiento de sus funciones (art. 29);

---

32 Ver páginas 27 a 39 de la Sentencia de fecha 22 de marzo de 2022 (Proceso 03-DL-2018).

33 Al respecto, ver Sentencias de fechas 5 de noviembre de 2004 (Proceso 75-DL-2003), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1156 del 10 de enero de 2005; y, 5 de diciembre de 2006 (Proceso 81-DL-2005), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1459 del 25 de enero de 2007.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

- Corresponde al Secretario General la contratación y remoción del personal técnico y administrativo, de conformidad con el Reglamento de la SGCA[34] (literal c del art. 34);

- En la contratación del personal técnico y administrativo se tendrá en cuenta estrictamente la idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos, procurando, en cuanto no sea incompatible con los criterios anteriores, que haya una distribución geográfica subregional equilibrada; y, que el nombramiento y remoción del personal se ejercerá de conformidad con los criterios y causales que se establezcan en el Reglamento de la SGCA, sin perjuicio de lo que disponga al efecto el Tratado de Creación del TJCA y sus protocolos modificatorios (art. 37).

3.3.3. El literal l) del art. 11 del Reglamento de la SGCA establece que corresponde al Secretario General la contratación, dirección y remoción del personal técnico y administrativo; y su art. 22 señala que, el nombramiento, remoción y funciones del personal técnico y administrativo se regirá por lo dispuesto en su contrato de trabajo, en el Reglamento Interno de la SGCA, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por la Resolución 1075[35] (en adelante, el **TUO del Reglamento Interno de la SGCA**) y en sus disposiciones internas de carácter administrativo.

3.3.4. Al respecto, y tomando en cuenta, como ya se mencionó, que el contrato constituye únicamente un mecanismo o instrumento de incorporación del personal a la SGCA, sus cláusulas no podrían ser contrarias u opuestas a las normas comunitarias, reglamentarias o estatutarias pertinentes. En el caso de autos, el contrato de trabajo suscrito por el señor Suárez debe ser interpretado siguiendo las disposiciones del Acuerdo de Cartagena, del Reglamento de la SGCA y del TUO del Reglamento Interno de la SGCA; y, en concordancia con los instrumentos internacionales de protección de los derechos laborales, como el Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo, la **OIT**).

---

34 Aprobado mediante Decisión 409 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 273 del 4 de julio de 1997, modificado por la Decisión 426 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada, con la Comisión de la Comunidad Andina, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 314 del 18 de diciembre de 1997.

35 «Texto Único Ordenado del Reglamento Interno de la Secretaría General», aprobado mediante Resolución 1075 de la SGCA, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1448 del 19 de diciembre de 2006.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.3.5. En el Reglamento de la SGCA también se establecen las bases de la política de contratación de personal, la cual tiene por objeto contar con funcionarios que ofrezcan los niveles más altos de eficiencia, reiterando la necesidad de contar con personal idóneo, competente y honorable, el cual será contratado respetando el principio de igualdad de oportunidades y procurando que exista equilibrio en la distribución geográfica subregional (arts. 24 y 25). Del mismo modo, se precisan cuáles son las condiciones fundamentales de empleo y cuáles son los deberes principales del personal, entre los que merece destacarse la integridad, independencia, imparcialidad y exclusividad (arts. 26 y 29).

3.3.6. Los arts. 30 y 32 del Reglamento de la SGCA establecen que las demás condiciones de empleo y de los deberes y derechos que correspondan a los funcionarios serán regulados por el TUO del Reglamento Interno de la SGCA, y que la destitución de un funcionario procederá únicamente por causal de falta grave. El art. 42 del Reglamento de la SGCA reconoce el derecho del Secretario General, de los Directores Generales y de los funcionarios internacionales de gozar de los privilegios e inmunidades que se establezcan en los Convenios que la SGCA suscriba con los gobiernos de los países miembros, y que fueren necesarios para el desempeño independiente de sus funciones.

3.3.7. En atención a la remisión expresa efectuada en el Reglamento de la SGCA, el TUO del Reglamento Interno de la SGCA dispone que su objeto es regular las condiciones de empleo de todos los funcionarios que componen el personal de la SGCA, así como definir sus obligaciones y derechos; y que su finalidad es el establecimiento de normas generales de trabajo que regulen el orden administrativo y laboral entre la SGCA y sus funcionarios, con el propósito de que la prestación de servicios se desarrolle con la mayor transparencia, comprensión y eficacia (arts. 1 y 2).

3.3.8. Así, el TUO del Reglamento Interno de la SGCA regula la contratación de los funcionarios. Su art. 3 señala que son funcionarios de la SGCA, aquellos contratados bajo las modalidades previstas en los arts. 8 y 9 del mencionado TUO, a saber:

> «**Modalidades de Contratación**
> **A. Por el Plazo del Contrato**
>
> **Artículo 8.-** Los funcionarios serán contratados por un período mínimo de un año, renovable por mutuo acuerdo de las partes hasta por un total de siete años como máximo, en los términos señalados en los artículos 15 y 20 del presente Reglamento.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

B. Por la Naturaleza de la Contratación

> **Artículo 9.-** Por la naturaleza de su contratación, los funcionarios pueden ser funcionarios internacionales o funcionarios locales. La Secretaría General determinará la naturaleza de la contratación de sus funcionarios en función al rol principal que desempeñarán en la Secretaría General.»

3.3.9. Como se puede advertir, las modalidades previstas en los arts. 8 y 9 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA regulan lo referido al plazo del contrato —mínimo por un año y renovable por mutuo acuerdo de partes hasta por un total de siete años como máximo— y la naturaleza de la contratación —funcionarios internacionales[36] o locales[37]—, respectivamente. Adicionalmente, su art. 14 establece cuatro modalidades de contratación de funcionarios de acuerdo con el grado de instrucción alcanzado y la experiencia: (i) profesionales; (ii) técnicos; (iii) asistentes; y, (iv) auxiliares.

3.3.10. Siguiendo la línea trazada desde el Acuerdo de Cartagena y seguida en la política de contratación de personal prevista en el Reglamento de la SGCA, en el art. 4 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA se establece que la contratación procede por selección, la cual debe realizarse:

> «…mediante examen de antecedentes, entrevistas personales, examen médico y otros métodos que permitan establecer la competencia e idoneidad del candidato para el exitoso desarrollo de las tareas que le serán encomendadas.»

3.3.11. Asimismo, en el art. 5 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA se dispone que la SGCA debe exigir como un requisito necesario para la contratación de funcionarios, la respectiva:

---

36 **TUO del Reglamento Interno de la SGCA.-**

«**Artículo 10.-** Tendrán condición de funcionarios internacionales los siguientes:

- Secretario General;
- Directores Generales;
- Gerente General de Operaciones y Finanzas;
- Asesores;
- Coordinadores;
- Ejecutivos de Proyecto.»

37 **TUO del Reglamento Interno de la SGCA.-**

«**Artículo 12.-** Serán funcionarios locales aquellos a quienes la Secretaría General otorgue dicha condición, independientemente de la nacionalidad o país de residencia habitual.»

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

> «…acreditación de la formación académica o experiencia apropiadas según la naturaleza del rol y responsabilidad que se vayan a asignar. No obstante, podrá prescindirse del primer requisito si la experiencia en la materia del candidato fuera sobresaliente.»

3.3.12. A mayor abundamiento, el art. 16 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA prevé, expresamente, lo siguiente:

> «**Artículo 16.-** Los candidatos a funcionarios internacionales deberán acreditar una formación académica profesional o una experiencia sobresaliente en el área para ser contratados como tales.»

3.3.13. Queda claramente establecido que lo que se busca en un procedimiento de selección de personal es que los servidores públicos andinos, específicamente aquellos que se desempeñen como funcionarios internacionales de la SGCA, acrediten la suficiente idoneidad y capacidad profesional para el ejercicio de sus funciones, como un requisito indispensable para su contratación. *Contrario sensu*, la SGCA no podría seleccionar, y mucho menos contratar, a personas que no cuenten con esas calificaciones y cualidades plenamente demostradas. En consecuencia, es responsabilidad de la SGCA llevar adelante un riguroso proceso de selección, en el que deben observarse, como ya se mencionó, los más altos estándares de independencia, autonomía, imparcialidad y transparencia, no solamente a fin de asegurar el estricto cumplimiento de las normas comunitarias y estatutarias correspondientes, sino esencialmente para garantizar que se cumpla el fin último, que es contar con el capital humano debidamente calificado al servicio de los intereses comunitarios.

3.3.14. Es importante mencionar que el ingreso por méritos a través de un riguroso proceso de selección, el hecho de que la persona elegida probablemente tenga que mudarse (con toda su familia) de su país de origen al país donde se encuentra el organismo comunitario y un periodo de prueba de 6 meses, son tres factores claves que abonan, como no puede ser de otra manera, en el reconocimiento de una relativa estabilidad laboral, que en el caso de la SGCA se expresa en la posibilidad de que los contratos anuales pueden ser renovados hasta un máximo de 7 años previa evaluación de desempeño (positiva).

3.3.15. De manera complementaria, el art. 6 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA establece los impedimentos para contratar personal por relaciones de parentesco, vínculo de sangre o afinidad con algún otro funcionario; su art. 7 prevé que la contratación se realizará mediante

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

contrato escrito; y sus arts. 11 y 13 establecen aspectos relacionados con la remuneración y beneficios de los funcionarios de la SGCA.

3.3.16. Es necesario realizar un detenido análisis acerca del acápite del TUO del Reglamento Interno de la SGCA referido a los «Contratos de Trabajo para Funcionarios Internacionales», especialmente su art. 15, que establece lo siguiente:

> «**Artículo 15.-** Los funcionarios a los que la Secretaría General otorgue la naturaleza de funcionario internacional serán contratados a plazo fijo. La renovación del contrato de cada funcionario internacional se realizará sobre la base de su evaluación y el período de su contratación no podrá exceder de siete años continuos.»

3.3.17. Esta disposición regula dos aspectos fundamentales del vínculo laboral entre un funcionario internacional y la SGCA: (i) la modalidad de contratación por el plazo del contrato (a plazo fijo y por un período máximo de hasta siete años continuos); y, (ii) la renovación contractual sujeta a un solo requisito: una evaluación de desempeño.

3.3.18. Tomando en cuenta la importancia de esas disposiciones, no puede efectuarse una interpretación aislada del referido art. 15 pues, en principio, debe recordarse que el Tribunal ha determinado en su jurisprudencia uniforme que las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, entre las que se encuentran aquellos dispositivos estatutarios o reglamentarios que establecen el régimen laboral de los funcionarios internacionales y locales de los órganos e instituciones permanentes del SAI, deben ser interpretados de conformidad con los objetivos y la finalidad del Acuerdo de Cartagena, con el propósito de salvaguardar los intereses comunitarios y fortalecer el proceso de integración andino.

3.3.19. Más aun, en ejercicio de la jurisdicción laboral, el TJCA debe tener en cuenta la naturaleza tuitiva de esta materia y aplicar los principios de primacía de la realidad y justicia material, en aras de garantizar una tutela judicial efectiva. En consecuencia, resulta evidente que deben emplearse con preferencia los métodos de interpretación jurídica denominados funcionales, tales como el sistemático, el teleológico y el de la *ratio legis*.

3.3.20. Uno de los activos más importantes del proceso de integración subregional andino es la fortaleza de su estructura orgánica e institucional, la cual reside fundamentalmente en la idoneidad, competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades y de los funcionarios que actúan en los diferentes órganos e instituciones del

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

SAI. Así las cosas, como se mencionó en el párrafo 3.2.14. de la presente Sentencia, resulta indispensable asegurar el cumplimiento de las condiciones de trabajo de los funcionarios internacionales previstas en las respectivas normas comunitarias, estatutarias o reglamentarias, entre las que se destaca, la necesaria seguridad laboral.

3.3.21. Dicha seguridad no se refiere al derecho fundamental que tienen los trabajadores de prevenir los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, como tampoco al establecimiento de un régimen de inamovilidad laboral de carácter permanente, sin límite de tiempo, ni sujeto a condiciones. Se trata de que exista en la Comunidad Andina la suficiente seguridad y certeza acerca de las condiciones laborales aplicables a los funcionarios internacionales, quienes por la propia naturaleza del vínculo laboral que tienen, como servidores públicos comunitarios, ejercen funciones por un período de tiempo determinado, el cual debe estar debidamente previsto en la norma comunitaria, reglamentaria o estatutaria aplicable.

3.3.22. Es importante que se establezca un plazo razonable de designación o contratación, el cual debe considerar, por una parte, las necesidades institucionales y, por la otra, que en la mayoría de los casos los funcionarios internacionales deben cambiar de lugar de residencia y renunciar a vínculos familiares, amicales, sociales y profesionales. Por virtud del principio de primacía de la realidad, es necesario considerar que para que un profesional de alto nivel, con la suficiente formación académica y experiencia requerida se traslade desde su país de origen o de residencia habitual, a la ciudad sede de uno de los órganos o instituciones permanentes del SAI, debe contar con la suficiente seguridad laboral, en principio, en cuanto a un plazo razonable de contratación.

3.3.23. Sobre la base de las consideraciones precedentes y en virtud de una interpretación sistemática y teleológica de los arts. 3, 8 y 15 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, este Tribunal concluye que el período de contratación de un funcionario internacional de la SGCA no puede ser menor a un año ni puede exceder el plazo máximo de siete años continuos, razón por la cual es comprensible que los candidatos a funcionarios internacionales, y los propios funcionarios internacionales una vez designados, tengan la expectativa legítima de mantener el vínculo laboral con la SGCA por, al menos, siete años continuos. Más aun si se toma en cuenta que el segundo elemento regulado por ambos artículos es la figura de la renovación contractual, la cual está sujeta al cumplimiento de un solo requisito esencial: la existencia de una evaluación positiva de desempeño.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.3.24. La interpretación que favorece y preserva los intereses comunitarios y que, además, ofrece un escenario de amplia tutela de los derechos laborales de los funcionarios internacionales de la SGCA, es aquella por la cual se entiende que un candidato que fue sometido a un riguroso proceso de selección, con bases objetivas y en el cual pudo demostrar que cuenta con la suficiente idoneidad y capacidad para ejercer las funciones asignadas, tiene derecho al primer año de contratación. En la medida que el funcionario internacional contratado haya superado el correspondiente periodo de prueba y continúe demostrando la idoneidad y capacidad profesional suficiente para el ejercicio de sus funciones —aspecto que es esencial para la Comunidad Andina (lo cual deberá ser comprobado mediante la evaluación prevista en el art. 58 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA)— tiene naturalmente derecho a una segunda contratación por el plazo de un año y así, sucesivamente, hasta alcanzar eventualmente el plazo máximo de contratación de siete años continuos.

3.3.25. El establecimiento de límites mínimo y máximo de contratación, así como de una política de renovación contractual basada en evaluaciones periódicas de desempeño que acrediten el cumplimiento de los requisitos esenciales de idoneidad y capacidad para continuar ejerciendo las funciones asignadas, resultan razonables a efectos de brindar la necesaria seguridad laboral a la que se hizo referencia anteriormente.

3.3.26. El funcionario internacional no tiene derecho a la renovación contractual prevista en los arts. 8 y 15 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA si su evaluación de desempeño es negativa, sin perjuicio de que el vinculo laboral se extinga por cualquiera de las otras causales de desvinculación previstas en el art. 69 de la misma norma[38].

---

[38] **TUO del Reglamento Interno de la SGCA.-**

«**Artículo 69.-** El vínculo laboral se puede extinguir por:

a) Destitución por causal de falta grave;
b) Límite de edad;
c) Incapacidad permanente;
d) Finalización del plazo de contratación;
e) Renuncia del funcionario;
f) Causales objetivas;
g) Desempeño gravemente deficiente de sus actividades;
h) Mutuo acuerdo; o,
i) Fallecimiento del funcionario.»

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.3.27. Precisamente, respecto de las otras causales, el literal f) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA establece que el vínculo laboral se puede extinguir por «causales objetivas». El Tribunal considera que son causales objetivas el cambio de perfil del puesto, la supresión del puesto, la escisión del puesto, el incremento o disminución de las funciones asignadas a un puesto, la fusión de dos o más puestos, el desplazamiento de la plaza a otro órgano de la entidad, una eventual crisis económica o financiera de la SGCA, entre otros de naturaleza objetiva.

3.3.28. El art. 74 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA contempla diversas circunstancias que califican como «causales objetivas», tal como se aprecia a continuación:

> «**Artículo 74.-** La Secretaría General podrá resolver los contratos de manera individual o colectiva debido a causales objetivas o por la supresión de servicios.
>
> Se entiende por causal objetiva para la terminación del vínculo laboral con la Secretaría General, los motivos económicos, financieros, tecnológicos, estructurales o análogos, que pudieran determinar la imposibilidad de cumplir con la retribución por contraprestación de servicios a los funcionarios. En estos casos, de ser posible, la Secretaría General procurará mantener al personal mejor calificado; si se presentan dos calificaciones equivalentes, se dará preferencia al funcionario de mayor antigüedad.»

3.3.29. Como se puede apreciar, y sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 3.3.27 precedente, el precitado artículo preceptúa la posibilidad de que la SGCA resuelva los contratos de manera individual —o incluso colectiva— debido a causales objetivas tales como los motivos económicos, financieros, tecnológicos, estructurales o análogos que pudieran determinar la imposibilidad de cumplir con la retribución por contraprestación de servicios a los funcionarios.

3.3.30. A modo de ejemplo, como motivo financiero, podría ser la situación de iliquidez de la SGCA como consecuencia del retraso de los países miembros de la Comunidad Andina en el pago de sus contribuciones a dicho órgano ejecutivo. En un escenario de este tipo, la SGCA, ante la falta de recursos, se vería forzada a no renovar contratos laborales, incluso en el supuesto de que los funcionarios involucrados hubiesen obtenido una evaluación de desempeño favorable.

3.3.31. Otro ejemplo de causa objetiva, de desplazamiento de la plaza a otro órgano de la entidad, podría ser el siguiente. Asumamos que la Decisión

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

608 - «Normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina» fuese modificada a efectos de incorporar un régimen de control previo de concentraciones empresariales de ámbito comunitario. La Dirección General 1 de la SGCA solicita la contratación de un abogado experto en Derecho de la Competencia para el apoyo en el referido control previo. Dado los recursos limitados de la SGCA, en lugar de crearse una nueva plaza para dicha Dirección, se podría optar por el desplazamiento de una plaza de abogado del Servicio Jurídico hacia la Dirección General 1 de la SGCA. Así, resultaría justificado, objetivamente, que no se le renueve el contrato a uno de los abogados del Servicio Jurídico, pese a una eventual evaluación de desempeño positiva, pues la plaza que sostenía dicho contrato dejaría de existir en el Servicio Jurídico, y pasaría a formar parte de la Dirección General 1, con un perfil distinto: un experto en Derecho de la Competencia.

3.3.32. Respecto de la evaluación de los funcionarios de la SGCA, el art. 58 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, que establece lo siguiente:

> «**Artículo 58.-** Todos los funcionarios serán objeto de evaluación periódica con base en el desempeño y cumplimiento de las responsabilidades encomendadas. Dicha evaluación será realizada sobre bases objetivas, imparciales y profesionales. Los funcionarios tendrán derecho de conocer los resultados de sus respectivas evaluaciones y de presentar sus comentarios a las mismas.»

3.3.33. Es de tal importancia para la Comunidad Andina y, en el caso concreto, para la SGCA, contar con personal altamente calificado que el artículo citado establece una obligación concreta para el órgano ejecutivo del SAI, consistente en llevar adelante evaluaciones periódicas de sus funcionarios, sobre la base del desempeño y cumplimiento de las responsabilidades que les fueron encomendadas. El artículo citado determina la forma en la que debe realizarse dicha evaluación al establecer los parámetros que debe observar la SGCA. Así, corresponde a ese órgano comunitario determinar, con anterioridad, cuáles serán los criterios de evaluación que serán aplicados, los que deben ser objetivos, imparciales y profesionales, en resguardo de los derechos laborales de los funcionarios internacionales a ser evaluados.

3.3.34. La SGCA tiene que determinar cuáles son las competencias profesionales que va a evaluar y sobre la base de qué indicadores realizará la evaluación. A manera de ejemplo, podría evaluar competencias simples, tales como asistencia y puntualidad, hasta competencias más complejas, como productividad y calidad del trabajo.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

En ambos casos, el funcionario debe conocer previamente y con exactitud, cuál será el método que va a utilizar la SGCA para evaluar el grado de cumplimiento de ambas competencias. Así, en el primer caso, podría establecerse límites máximos de tolerancia en cuanto al cumplimiento del horario de ingreso a la oficina; y, en el segundo caso, determinar que, en la evaluación, se tomará en cuenta, entre otros, el tiempo de respuesta a los requerimientos del superior jerárquico o la capacidad de alcanzar las metas propuestas.

3.3.35. En el proceso de evaluación se deberá garantizar, además, que el evaluador actúe con imparcialidad y no tenga ningún grado de animadversión o prejuicio en relación con el funcionario evaluado.

3.3.36. Es evidente que el propósito de la norma citada es limitar al máximo la discrecionalidad de la SGCA en el momento de realizar la evaluación, a fin de evitar que en ese proceso prevalezca cualquier tipo de criterio subjetivo en desmedro de la institucionalidad, los intereses comunitarios y los derechos laborales de los funcionarios.

3.3.37. Por último, el citado art. 58 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA reconoce el derecho que tienen los funcionarios evaluados de, en primer lugar, conocer los resultados de sus respectivas evaluaciones; y, en segundo lugar, de presentar sus comentarios o descargos. Al efecto, la SGCA debe establecer un procedimiento idóneo de notificación, así como prever un plazo razonable para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, siempre en el marco del debido proceso, principio aplicable también a las instancias administrativas.

3.3.38. En caso de que los resultados de la evaluación sean negativos, resultarían aplicables las disposiciones de los arts. 75 y 76 de la misma Resolución 1075:

> «**Artículo 75.-** La Secretaría General podrá resolver el contrato de un funcionario cuya evaluación compruebe, de manera objetiva y verificable, un desempeño gravemente deficiente del rol y de las responsabilidades que le hubieren sido asignados. A tal efecto, la Secretaría General no podrá limitarse a considerar aspectos aislados, sino que deberá tener en cuenta toda la gestión del funcionario dentro de la institución.
>
> **Artículo 76.-** La terminación del vínculo laboral por causales objetivas o por desempeño gravemente deficiente de sus actividades deberá ser notificada al funcionario con un lapso mínimo de dos meses de anticipación; en caso contrario, la Secretaría General abonará el haber correspondiente a dicho lapso…»

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.3.39. En línea con lo que se viene aseverando, la SGCA podrá expresar su desacuerdo con la renovación contractual prevista en los arts. 8 y 15 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA; y, en consecuencia, resolver el contrato de un funcionario internacional, cuando luego de realizar la evaluación, en los términos expuestos en los párrafos precedentes, se compruebe de manera objetiva, imparcial y verificable un desempeño gravemente deficiente, para lo cual será necesario observar de manera integral la gestión desarrollada por el funcionario en cuestión. Tampoco procederá la renovación si el vínculo laboral se extingue por cualquiera de las otras causales previstas en el art. 69 del referido TUO, como es el caso de las «causales objetivas», tales como las mencionadas en los párrafos 3.3.27, 3.3.28 y 3.3.29 de la presente Sentencia. De ser el caso, el funcionario tiene derecho a contar con un preaviso que debe ser notificado con, al menos, dos meses de anticipación.

3.3.40. A manera de conclusión de lo expuesto hasta este punto se puede afirmar lo siguiente:

a) El criterio fundamental para seleccionar, contratar y renovar la contratación de los funcionarios internacionales de la SGCA es la idoneidad y capacidad para ejercer las funciones asignadas.

b) A efectos de ser contratado como funcionario internacional, esta idoneidad y capacidad debe ser comprobada en el proceso de selección de personal que lleva adelante la SGCA; y, una vez contratado, y en el ejercicio del cargo, a través de la evaluación periódica de desempeño prevista en el art. 58 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 3.3.30 a 3.3.37 de la presente Sentencia.

c) El período de contratación de un funcionario internacional de la SGCA no puede ser menor a un año ni tampoco puede exceder el plazo máximo de siete años continuos, de acuerdo con lo expuesto en el párrafo 3.3.21 de la presente Sentencia, razón por la cual es razonable que los candidatos a funcionarios internacionales y los propios funcionarios internacionales, una vez designados, tengan la expectativa legítima de mantener el vínculo laboral con la SGCA por, al menos, siete años continuos, en la medida en que obtengan evaluaciones positivas de desempeño.

d) Los escenarios en el que la SGCA no renovará la relación laboral son:

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

(i) Cuando exista una evaluación negativa del respectivo funcionario internacional; o,

(ii) Cuando la extinción del vínculo laboral se sustente en cualquiera de las causales previstas en el art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, entre ellas las «causales objetivas» mencionadas en los párrafos 3.3.27, 3.3.28 y 3.3.29 de la presente Sentencia.[39]

3.3.41. Las cuatro consideraciones antes mencionadas permiten reiterar que el ingreso meritocrático a través de un riguroso proceso de selección, el hecho de que la persona elegida probablemente tenga que mudarse (con toda su familia) de su país de origen al país donde se encuentra el organismo comunitario, y un periodo de prueba de 6 meses, son tres factores claves que respaldan la tesis de la existencia de una relativa estabilidad laboral a favor de los funcionarios internacionales, que en el caso de la SGCA se expresa en la posibilidad de que los contratos anuales pueden ser renovados hasta un máximo de siete años continuos previa evaluación de desempeño positiva.

3.3.42. Por otra parte, el TUO del Reglamento Interno de la SGCA establece una detallada regulación sobre diferentes aspectos relacionados con el vínculo laboral de sus funcionarios en los Capítulos III (Deberes y Obligaciones), IV (Derechos y Beneficios), V (Viajes de Servicio), VI (Asistencia al Trabajo), VIII (Faltas y Sanciones); y, X (Disposiciones Generales), los cuales no forman parte del objeto de la presente controversia, razón por la cual no se realizará un análisis pormenorizado de sus disposiciones.

3.3.43. Un régimen jurídico que sí merece especial atención en el presente caso es el relacionado con la culminación de la prestación de servicios, previsto en el Capítulo IX de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA. Sobre el particular, el art. 69 de dicha norma dispone lo siguiente:

«**Artículo 69.-** El vínculo laboral se puede extinguir por:

a) Destitución por causal de falta grave;
b) Límite de edad;
c) Incapacidad permanente;
d) **Finalización del plazo de contratación**;

[39] Procedería la finalización del plazo de contratación en aquellos casos en los que no se hubiese generado una expectativa legítima hacia la renovación de la relación laboral.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

e) Renuncia del funcionario;
f) **Causales objetivas**;
g) **Desempeño gravemente deficiente de sus actividades**;
h) Mutuo acuerdo; o,
i) Fallecimiento del funcionario.»

(Énfasis agregado)

3.3.44. Cada una de las causales de desvinculación identificadas en el citado artículo se encuentran debidamente reguladas entre los arts. 70 al 77 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, disposiciones en las que se establecen las reglas específicas aplicables en cada caso concreto, con excepción de las previstas en los literales d) e i), referidas a la finalización del plazo de contratación y al fallecimiento del funcionario.

3.3.45. De esta manera, al no contar con reglas específicas de aplicación del literal d) del art. 69 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA, su interpretación debe guardar estricta correspondencia con el Acuerdo de Cartagena, el Reglamento de la SGCA y las demás disposiciones del mencionado TUO. Asimismo, que corresponde al TJCA, en ejercicio de la jurisdicción laboral, tener en cuenta la naturaleza tuitiva de esta materia y aplicar los principios de primacía de la realidad y justicia material en aras de garantizar la tutela judicial efectiva de los funcionarios de los órganos e instituciones del SAI.

3.3.46. En un reciente pronunciamiento[40], este Tribunal manifestó que el fundamento de su competencia laboral es la existencia de una relación de trabajo y no la de un contrato de trabajo. Así, estableció con claridad la diferencia entre «contrato de trabajo» y «relación de trabajo», en los siguientes términos:

> «…La noción de "relación de trabajo" es más amplia que la de "contrato de trabajo". Mientras que este alude a un acuerdo (expreso o tácito) de voluntad entre empleador y trabajador, el primero refiere a la existencia real (primacía de la realidad) de una relación laboral, exista o no contrato de trabajo.»

3.3.47. Por otra parte, y tal como se mencionó en los párrafos 3.2.6. y 3.2.7. de la presente Sentencia, la relación de trabajo entre la SGCA y sus funcionarios internacionales es de naturaleza estatutaria y, por tanto, reglamentaria. El elemento contractual constituye únicamente el

40 Ver Auto fecha 28 de abril de 2021 (Proceso 01-DL-2020), publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 4219 del 28 de abril de 2021.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

mecanismo o instrumento de incorporación del personal del citado órgano comunitario.

3.3.48. De esta manera, en el caso de los funcionarios internacionales de la SGCA, la causal de extinción del vínculo laboral prevista en el literal d) del art. 69, sobre la «Finalización del plazo de contratación», debe ser interpretada y aplicada en consideración de la «relación de trabajo» y no puede vincularse únicamente con la noción de «contrato de trabajo», pues si bien es evidente que, de conformidad con el art. 8 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, una modalidad de contratación por el plazo, es la celebración de contratos a plazo fijo, es también evidente que el plazo de contratación de un funcionario internacional de la SGCA no puede ser menor a un año ni tampoco puede exceder el plazo máximo de siete años continuos. Es decir que, en rigor, no se prevé de antemano un plazo de contratación, sino que la norma establece un límite mínimo y máximo de duración del vínculo laboral, por lo que, en el caso de los funcionarios internacionales, la causal de extinción prevista en el literal d) del art. 69 solo podría aplicarse frente a una situación en la que efectivamente se hubiera alcanzado el límite máximo de siete años continuos de vínculo laboral.

3.3.49. En ese sentido, la interpretación que favorece y preserva los intereses comunitarios, y que además ofrece un escenario de amplia tutela de los derechos laborales de los funcionarios internacionales de la SGCA, es aquella por la cual se entiende que, para el caso de los funcionarios internacionales, solo es aplicable el literal d) del art. 69 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA cuando finalice el plazo máximo de contratación previsto en los arts. 8 y 15 del referido TUO; es decir, al cabo de siete años continuos.

3.3.50. Así, a pesar de que un funcionario internacional obtenga una evaluación favorable durante el séptimo año continuo de labores en la SGCA, y a pesar de que no se presente ninguna otra causal objetiva de desvinculación, no sería posible extender la relación de trabajo por un período de tiempo adicional, y el vínculo laboral se extinguiría, precisamente, al finalizar los siete años continuos de contratación.

3.3.51. Una interpretación distinta no sería compatible con el fin último de contratar funcionarios internacionales en la SGCA, que es coadyuvar a la realización de los objetivos y la finalidad del Acuerdo de Cartagena; y, del mismo modo, sería contraria a la política de contratación basada en criterios de idoneidad y competencia, toda vez que se podría llevar al equívoco de pensar que la SGCA estaría facultada a extinguir el vínculo laboral, por la sola finalización del plazo del contrato de trabajo

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

a plazo fijo, aun en aquellos casos en los que el funcionario hubiera obtenido resultados favorables en su evaluación y la SGCA no tenga ningún otro motivo o causal objetiva para manifestar su desacuerdo con la renovación contractual correspondiente. Como se ha mencionado precedentemente, nadie se mudaría de un país a otro con toda su familia, luego de ganar un concurso meritocrático o ser designado por sus méritos profesionales, si resulta que la permanencia en el organismo comunitario de que se trate no depende de las reglas jurídicas preestablecidas (el régimen estatutario) y el buen desempeño, sino de la discrecionalidad, de la incertidumbre o, peor aun, de la arbitrariedad.

3.3.52. El último escenario descrito generaría, además, una situación de incertidumbre jurídica, que ampliaría la asimetría de poder existente entre el empleador y el empleado, y que podría generar, en definitiva, una afectación injustificada a los derechos laborales de los funcionarios de la SGCA, colocándolos en una situación de mayor vulnerabilidad e inseguridad, lo que iría en contra de todo lo que se ha manifestado hasta ahora en la presente Sentencia.

3.3.53. Una situación diferente, en la que sí procedería la extinción del vínculo laboral por finalización del plazo de contratación, sería cuando no se hubiese generado una expectativa legítima en el candidato acerca de la renovación de una eventual contratación, lo que podría ocurrir, por ejemplo, si desde la convocatoria misma para el proceso de selección de la plaza de que se trate se hubiese advertido con meridiana claridad que el contrato es a plazo fijo y que no habrá renovación alguna, lo que significa que, desde un primer momento, se hubiese advertido a los postulantes que no se aplicarían los arts. 8 y 15 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA.

3.3.54. Como se puede advertir, en cuanto a las causales que justifican la no renovación de un contrato o la desvinculación de funcionarios internacionales, estamos frente al ejercicio reglado de la actuación de la SGCA. Así, en ningún caso, este órgano comunitario podría basar su decisión de desvincular a un funcionario internacional en criterios discrecionales o subjetivos o en razones distintas a las previstas expresamente en el TUO del Reglamento Interno de la SGCA.

3.3.55. En el mencionado TUO no existen causales de desvinculación de carácter discrecional, sino que todas se encuentran previstas y regladas. Así, por ejemplo, entre las «causales objetivas» a las que hace referencia el literal f) del art. 69 de dicha norma andina, se puede entender el cambio de perfil del puesto, la supresión del puesto, la escisión del puesto, el incremento o disminución de las funciones asignadas a un

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

puesto, la fusión de dos o más puestos, el desplazamiento de la plaza a otro órgano de la entidad, la crisis económica o financiera de la SGCA, así como las otras causales objetivas previstas en el art. 74 de la misma norma andina, esto es, los motivos económicos, financieros, tecnológicos, estructurales o análogos.

3.4. Criterio jurisprudencial en materia de derecho laboral comunitario[41]

3.4.1. Del análisis efectuado se observa que, a nivel legal, reglamentario y estatutario, existe una relativa estabilidad laboral de los funcionarios internacionales de la SGCA que:

a) son contratados después de un riguroso proceso de selección meritocrático;
b) el contexto de la contratación les ha generado una expectativa legítima en cuanto a la renovación de la relación laboral;
c) superan el periodo de prueba de 6 meses; y,
d) obtienen una evaluación de desempeño positiva.

Lo que permite renovar sus contratos anualmente hasta el límite máximo de siete años continuos, salvo que se presente algunas de las causales objetivas que justifican la extinción del vínculo laboral conforme a lo previsto en el literal f) del art. 69 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA.

3.4.2. Una estabilidad laboral absoluta, que no existe ni en la SGCA ni en los demás organismos del SAI, implicaría la existencia de relaciones de trabajo a plazo indeterminado que solo pueden ser concluidas por acuerdo entre empleador y trabajador, o en el caso en que este cometiera una falta disciplinaria debidamente comprobada a través de un procedimiento que respete las garantías del debido proceso y el derecho de defensa.

3.4.3. Lo que existe, y resulta pertinente precisarlo en la presente Sentencia que sienta criterio jurisprudencial en materia de derecho laboral comunitario andino, es una **estabilidad laboral relativa en el ámbito comunitario** que tiene dos facetas:

a) En el caso de los funcionarios internacionales que ingresan vía designación regulada, se deben respetar los plazos estatutarios previamente establecidos, salvo que dichos funcionarios incurran

41 Ver páginas 39 y 40 de la Sentencia de fecha 22 de marzo de 2022 (Proceso 03-DL-2018).

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

en faltas graves, previamente tipificadas y que sean comprobadas a través de un proceso de destitución que garantice el debido proceso y el derecho de defensa.

b) En el caso de los funcionarios internacionales que ingresan a través de un concurso público meritocrático, se deben respetar los plazos provenientes de las expectativas legítimas que generan el contexto de la contratación, la superación del periodo de prueba y las evaluaciones de desempeño periódicas satisfactorias.

3.4.4. En ambos casos existen unos límites temporales establecidos en la normativa comunitaria que alientan la renovación de funcionarios con el objeto de promover la debida alternancia en el ejercicio de la función pública comunitaria, con el propósito de que nuevas ideas y gestiones impregnen periódicamente al proceso de integración andino de un renovado dinamismo.

3.4.5. No obstante lo anterior, los plazos preestablecidos, los límites temporales, deben ser respetados en tanto constituyen verdaderas garantías que compensan a los funcionarios internacionales que deciden contribuir con el proceso de integración andino y, para ello, eligen mudarse con toda su familia de su país de origen al país donde opera el organismo comunitario de que se trate, lo que genera una renuncia, ruptura o desconexión relevante con el trabajo y oportunidades de trabajo que tenían o eventualmente podían tener en su país de origen, con los seguros médicos contratados en el país de origen (lo que tiene especial incidencia en las denominadas «preexistencias»), con las aportaciones al sistema previsional (sistema de pensiones público o privado) correspondiente del país de origen, con los colegios donde sus hijos estudiaban, con el trabajo que posiblemente tuvo que abandonar el o la cónyuge de dicha persona y, en general, con los lazos profesionales, sociales, familiares y amicales correspondientes.

3.4.6. Resta señalar que esta estabilidad laboral relativa en el ámbito comunitario no solamente constituye una garantía de los derechos laborales de los servidores públicos andinos, sino que es también un instrumento de defensa de los intereses comunitarios y de la independencia y autonomía de la estructura orgánica e institucional de la Comunidad Andina frente a una discrecionalidad sin parámetros objetivos, frente a la arbitrariedad que puede tentar a los empleadores o frente a la presión de cualquier naturaleza que estos podrían recibir para concluir injustificadamente el vínculo laboral de un funcionario internacional de un órgano comunitario.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.5. Desvinculación laboral del señor Suárez de la SGCA

Objeto de la controversia

3.5.1. El objeto de la controversia en el presente proceso consiste en determinar si correspondía la desvinculación laboral del señor Suárez de la SGCA como consecuencia del vencimiento del plazo previsto en el respectivo contrato de trabajo[42], de conformidad con las disposiciones del literal d) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA; o, si se produjo un despido injustificado, ya que no resultaba aplicable la norma citada, sino que la única forma justa de desvincular al señor Suárez de la SGCA, en su condición de funcionario internacional, era la existencia de una «causal objetiva» o un resultado negativo en su evaluación de desempeño, lo cual presuntamente no habría ocurrido.

3.5.2. En atención al objeto de la presente controversia, el Tribunal pasa a responder las siguientes interrogantes:

a. ¿Correspondía la desvinculación laboral del señor Suárez de la SGCA como consecuencia del vencimiento del plazo previsto en el respectivo contrato de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del art. 69 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA?

b. ¿Se produjo un despido injustificado debido a que en el caso concreto no resultaba aplicable el literal d) del art. 69 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA, sino que la forma de desvincular al señor Suárez de la SGCA, en su condición de funcionario internacional con expectativas legítimas, era la existencia de una «causal objetiva», un resultado negativo en su evaluación de desempeño o alguna otra causal prevista en el mencionado artículo?

Primera pregunta: ¿Correspondía la desvinculación laboral del señor Suárez de la SGCA como consecuencia del vencimiento del plazo previsto en el respectivo contrato de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del art. 69 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA?

3.5.3. Como se explicó detalladamente en los acápites precedentes, de

[42] Contrato de trabajo a plazo fijo por el período comprendido del 3 de setiembre de 2019 hasta el 2 de setiembre de 2020, ampliado (unilateralmente por la SGCA) del 3 de setiembre al 2 de noviembre de 2020.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

conformidad con las disposiciones de los arts. 8 y 15 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, el período de contratación de un funcionario internacional de la SGCA no puede ser menor a un año ni tampoco puede exceder el plazo máximo de siete años continuos, razón por la cual es atendible que los candidatos a funcionarios internacionales, y los propios funcionarios internacionales una vez designados, tengan la expectativa legítima de mantener el vínculo laboral con la SGCA por, al menos, siete años continuos, en la medida que obtengan evaluaciones positivas de desempeño, salvo que se presente alguna de las «causales objetivas» previstas en el literal f) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA.

3.5.4. En el caso concreto, en la Convocatoria SGCAN-SG-2019-012[43], de junio de 2019, para la contratación de un «Funcionario Internacional Profesional de Comercio Exterior»[44] —la cual dio origen a la candidatura y posterior contratación como funcionario internacional del señor Suárez—, se estableció lo siguiente:

> «**6. Naturaleza y duración del contrato**
>
> Funcionario Internacional, con contrato de trabajo a plazo fijo por el período de un año calendario, el mismo que podrá ser **renovado, por igual período, sobre la base de evaluación, hasta por un máximo de siete años**.»
>
> (Énfasis agregado)

3.5.5. En la Comunicación SG/E/GG/1302/2019, de fecha 14 de agosto de 2019[45], por la cual la SGCA, en virtud de los resultados de la citada convocatoria, invitó al señor Suárez a incorporarse a dicho órgano comunitario en calidad de funcionario internacional, se detallaron las **condiciones propuestas para su contratación**, entre las que se encuentra la siguiente:

> «…Contrato como Funcionario Internacional, a plazo fijo, por un periodo de un (1) año, que incluye un periodo de prueba de seis (6) meses, **el cual podrá ser renovado hasta por un máximo de siete (7) años, previa evaluación de su desempeño**.»

---

43 Disponible en: https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201965123232SGCANTDR112019.pdf (Consulta efectuada el 14 de abril de 2022).

44 Ver fojas 106 a 110 del expediente.

45 Ver fojas 44 y 45 del expediente.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

(Énfasis agregado)

3.5.6. Los dos documentos antes mencionados generaron una expectativa legítima en el señor Suárez respecto de la renovación de la relación laboral hasta por siete años si la evaluación de desempeño anual era positiva. Es así que las condiciones laborales propuestas fueron debidamente aceptadas por el señor Suárez, mediante correo electrónico de fecha 15 de agosto de 2019[46].

3.5.7. En concordancia con lo anterior, en la Disposición Administrativa 1719 de fecha 26 de agosto de 2019[47, 48], el Secretario General de la Comunidad Andina dispuso lo siguiente:

> «**Artículo 1.-** Autorizar la contratación del señor Carlos Javier Suárez Cornejo como Funcionario Internacional, con el cargo de Profesional de Comercio Exterior en el Nivel Profesional I, a partir del 03 de setiembre de 2019 hasta el 02 de setiembre de 2020, **periodo que podrá ser renovado sobre la base de su evaluación, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Interno de la Secretaría General y las Disposiciones Administrativas que la complementen**.»
>
> (Énfasis agregado)

3.5.8. Ahora bien, en la cláusula décima del «Contrato de Trabajo a Plazo Fijo»[49] suscrito el 3 de setiembre de 2019 por el demandante y la SGCA, se estipuló lo siguiente:

> «**Décimo.-** El plazo de vigencia del contrato a plazo fijo es desde el 03 de setiembre de 2019 hasta el 02 de setiembre de 2020. En ese sentido, la Secretaría General no estará obligada, bajo ningún concepto, a dar aviso alguno referente a la culminación del presente contrato de trabajo a plazo fijo, cuya fecha de finalización del plazo de contratación ha sido establecida en presente contrato de trabajo a plazo fijo. Por lo tanto, el

---

46 Ver fojas 46 a 48 del expediente.

47 Ver foja 162 del expediente.

48 Por Disposición Administrativa N° 1792 de fecha 26 de agosto de 2020 (ver foja 163 del expediente), el Secretario General de la Comunidad Andina dispuso lo siguiente:

«**Artículo 1.-** Renovar por el lapso comprendido del 03 de septiembre de 2020 hasta el 2 de Noviembre de 2020, el contrato de trabajo a plazo fijo del funcionario internacional Carlos Javier Suarez Cornejo.»

49 Ver fojas 50 a 52 del expediente.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

> vínculo laboral quedará extinguido de manera automática el 02 de setiembre de 2020.
>
> En caso que la Secretaría General lo considere necesario, de mutuo acuerdo y previa evaluación de desempeño, podrá extenderse la vigencia del presente contrato de acuerdo al Reglamento Interno de la Secretaría General.»

3.5.9. Al margen de la expectativa legítima (sobre la renovación de la relación laboral) que por sí misma generan los arts. 8 y 15 de el TUO del Reglamento Interno de la SGCA, en el presente caso, los términos de los documentos citados (Convocatoria SGCAN-SG-2019-012, Comunicación SG/E/GG/1302/2019 y Disposición Administrativa N° 1719), que obran como prueba en el presente proceso, no solamente guardan correspondencia con esos artículos, sino que, además, abonan, respaldan o apoyan la tesis de que el señor Suárez tenía evidentemente una expectativa legítima en cuanto a la duración del vínculo laboral con la SGCA, sabiendo de antemano que, si lograba superar un período de prueba de seis meses, sería contratado definitivamente, y que la renovación sucesiva (anual), hasta un plazo máximo de contratación de siete años continuos, dependía de los resultados favorables de sus evaluaciones de desempeño y de que no se configurara alguna de las «causales objetivas» de extinción del vínculo laboral previstas en el literal f) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA.

3.5.10. La expectativa legítima de mantener un vínculo laboral con la SGCA hasta un plazo máximo de siete años continuos se generó cuando el señor Suárez se encontraba aun residiendo en el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante, **Bolivia**)[50]. Tanto la Convocatoria SGCAN-SG-2019-012 de junio de 2019 como la Comunicación SG/E/GG/1302/2019 del 14 de agosto de 2019 (invitación a formar parte de la SGCA) enfatizaron que el contrato era de un año, renovable por igual periodo, previa evaluación de su desempeño, hasta por un máximo de siete años.

3.5.11. El 3 de setiembre de 2019, ya en la ciudad de Lima[51], el señor Suárez firmó el «Contrato de Trabajo a Plazo Fijo» con la SGCA, acto jurídico

---

50 Ver fojas 50 a 52 del expediente.

51 En su demanda el señor Suárez precisó que su contrato con la SGCA lo firmó estando en la ciudad de Lima (ver foja 10 del expediente), en los siguientes términos:

> «…al momento de suscribir el contrato con la [SGCA] mi persona ya había renunciado al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia y me había desplazado a la ciudad de Lima – Perú, allá no tenía otra opción que suscribir el contrato que sorpresivamente era distinto al resto de los funcionarios…»

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

en el cual, la SGCA pretende acentuar el plazo fijo al que estaría sujeta la relación laboral en los siguientes términos descritos en la cláusula décima del contrato:

> «…la Secretaría General no estará obligada, bajo ningún concepto, a dar aviso alguno referente a la culminación del presente contrato de trabajo a plazo fijo, cuya fecha de finalización del plazo de contratación ha sido establecida en presente contrato de trabajo a plazo fijo. Por lo tanto, el vínculo laboral quedará extinguido de manera automática el 02 de setiembre de 2020.»

3.5.12. Sin embargo, el referido contrato continúa estableciendo la posibilidad de su renovación previa evaluación de desempeño, tal como se puede apreciar a continuación:

> «En caso que la Secretaría General lo considere necesario, de mutuo acuerdo y previa evaluación de desempeño, podrá extenderse la vigencia del presente contrato de acuerdo al Reglamento Interno de la Secretaría General.»

3.5.13. Sobre el particular, llama la atención que, de manera contraria a lo establecido en los documentos ya citados (Convocatoria SGCAN-SG-2019-012, Comunicación SG/E/GG/1302/2019 y Disposición Administrativa N° 1719), emitidos entre junio y agosto de 2019, el texto del contrato suscrito entre el señor Suárez y la SGCA en el mes de setiembre de 2019 pretenda acentuar el plazo fijo al que estaría sujeta la relación laboral y se intente agregar una dosis de discrecionalidad en lo relativo a la posibilidad de renovación de la relación laboral, con el propósito de restringir la expectativa legítima que tenía el señor Suárez.

3.5.14. No obra en el expediente ninguna razón fundamentada que haya sido aportada por la SGCA para explicar o justificar este cambio de conducta. Sin embargo, lo que sí resulta evidente es que entre el inicio del proceso de contratación del señor Suárez en junio de 2019 y la fecha de suscripción del contrato respectivo en el mes de septiembre de ese mismo año, la SGCA tomó conocimiento de la demanda por despido injusto que interpusiera en contra de dicho organismo el señor Fabián Enrique Vilar Rubiano (en adelante, el **señor Vilar**), quien también tenía la expectativa legítima de mantener un vínculo laboral con la

---

Sobre el particular, cabe mencionar que la SGCA no ha refutado que al momento de la suscripción del contrato el señor Suárez se encontraba en Lima, con lo cual se tiene por cierto que el 3 de setiembre de 2019 el señor Suárez suscribió su contrato con la SGCA desde la ciudad de Lima.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

SGCA por al menos un periodo de siete años si es que cumplía satisfactoriamente las evaluaciones anuales de desempeño, tal como lo había establecido la convocatoria a la que el señor Vilar se había presentado. La demanda de este fue notificada a la SGCA el 9 de julio de 2019, **quien la contestó el 16 de agosto de ese año**. Dicha demanda fue declarada fundada en parte en la Sentencia de fecha 22 de marzo de 2022 (Proceso 03-DL-2018)[52], en los siguientes términos:

> «**PRIMERO:** Declarar fundada parcialmente la demanda en Acción Laboral interpuesta por el señor Fabián Enrique Vilar Rubiano contra la Secretaría General de la Comunidad Andina, de conformidad con la parte considerativa de la presente Sentencia.
>
> **SEGUNDO:** Ordenar a la Secretaría General de la Comunidad Andina que proceda al pago en favor del señor Fabián Enrique Vilar Rubiano, en calidad de indemnización por todo concepto asociado al despido injustificado que sufrió, un monto total de **US$ 67,083.16** (Sesenta y siete mil ochenta y tres con 16/100 Dólares de los Estados Unidos de América), equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir por un período de doce (12) meses.
>
> (…)»

3.5.15. Si bien los términos de las convocatorias a las que se presentaron los señores Vilar y Suárez son similares en lo relativo a la renovación de los contratos hasta por siete años si es que las evaluaciones anuales de desempeño eran satisfactorias, el contrato suscrito entre el señor Suárez y la SGCA busca acentuar el plazo fijo de la relación laboral y agregar una dosis de discrecionalidad respecto de la renovación de la relación laboral. Al respecto, resulta verosímil asumir que la SGCA, al tomar conocimiento de la demanda del señor Vilar (contestada el 16 de agosto de 2019), consideró pertinente precisar en el contrato que iba a suscribir el señor Suárez (de fecha 3 de setiembre de 2019), primero, que la relación laboral iba a quedar extinguida de manera automática el 2 de setiembre de 2020, y segundo, que la SGCA podría ejercer una mayor discrecionalidad («En caso que la Secretaría General lo considere necesario») en lo relativo a la renovación de la relación laboral, tal como se lee en el segundo párrafo de la cláusula décima del contrato.

---

52 Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 4443 del 23 de marzo de 2022. *Disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204443.pdf*

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.5.16. Sobre el particular, resulta pertinente mencionar dos aspectos. El primero, que el señor Suárez firmó el contrato cuando ya había renunciado a su anterior trabajo y ya se encontraba en Lima, aparentemente, con toda su familia. Estando en esa situación, no habría tenido incentivos para reclamar por la discrepancia textual entre la convocatoria (y la invitación a formar parte de la SGCA) y la cláusula décima del contrato. El segundo, que la mención expresa en el contrato de que la relación laboral iba a quedar extinguida de manera automática el 2 de setiembre de 2020 y la discrecionalidad agregada respecto de la eventual renovación de la relación laboral, no se encontraban presentes ni en la convocatoria (al proceso de selección) ni en la invitación a formar parte de la SGCA (que se le hizo al señor Suárez), siendo que el tenor de estos dos últimos documentos fue conocido por él cuando se encontraba en Bolivia.

3.5.17. En aplicación de los principios de primacía de la realidad y de justicia material, el contexto descrito obliga a interpretar el tenor de la cláusula décima del contrato de manera concordada con el texto de la Convocatoria SGCAN-SG-2019-012, de la Comunicación SG/E/GG/1302/2019 y de la Disposición Administrativa 1719, siendo que estos tres documentos establecían con meridiana claridad que la renovación podía darse si es que la evaluación anual de desempeño era satisfactoria, que es precisamente lo que generó en el señor Suárez la expectativa legítima que se viene mencionando en la presente Sentencia.

3.5.18. Las cláusulas del contrato laboral suscrito por el señor Suárez no podían contravenir el Acuerdo de Cartagena, el Reglamento de la SGCA y el TUO del Reglamento Interno de la SGCA, como tampoco ser contrarias u opuestas a la Convocatoria SGCAN-SG-2019-012, la Comunicación SG/E/GG/1302/2019 y la Disposición Administrativa 1719[53].

3.5.19. Las expresiones que constan en el contrato de trabajo suscrito por el demandante y la SGCA deben ser entendidas e interpretadas en el marco del ejercicio de potestades regladas por parte de la SGCA, específicamente en cuanto se refiere a las causales que justifican la no renovación de un contrato o la desvinculación de funcionarios internacionales. Así, el único escenario en el que la SGCA podría

[53] Distinto habría sido si desde un primer momento (desde la convocatoria) se hubiese informado al señor Suárez que no se aplicarían los arts. 8 y 9 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA y, adicionalmente, que en todo momento le hubiesen advertido que no habría renovación alguna.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

expresar su desacuerdo con la renovación contractual prevista en los arts. 8 y 15 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA; y, en consecuencia, finiquitar el contrato, era si hubiese existido una evaluación negativa del respectivo funcionario internacional, o si se hubiese presentado alguna de las causales objetivas de desvinculación previstas en el literal f) del art. 69 de la misma norma andina.

3.5.20. Por lo expuesto, corresponde al Tribunal responder en forma negativa a la primera pregunta planteada para resolver la presente controversia y, en consecuencia, declarar que NO correspondía la desvinculación laboral del señor Suárez de la SGCA como consecuencia del vencimiento del plazo previsto en el respectivo contrato de trabajo.

Segunda pregunta: ¿Se produjo un despido injustificado debido a que en el caso concreto no resultaba aplicable el literal d) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, sino que la forma de desvincular al señor Suárez de la SGCA, en su condición de funcionario internacional con expectativas legítimas, era la existencia de una «causal objetiva», un resultado negativo en su evaluación de desempeño o alguna otra causal prevista en el mencionado artículo?

3.5.21. Con referencia a la primera parte de la pregunta, ya ha quedado claramente establecido en la presente Sentencia que, en el caso en particular del señor Suárez, no resultaba aplicable el literal d) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, dada las expectativas legítimas generadas en él, por lo que resta verificar si la desvinculación del demandante fue consecuencia de una evaluación desfavorable o de alguna otra causal prevista en el art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA.

3.5.22. El demandante trabajó en la SGCA hasta el 2 de noviembre de 2020[54], fecha en la que se materializó su desvinculación laboral y en la que se emitió una Liquidación de Servicios en favor del señor Suárez[55] por un valor total de US$ 30,718.36 (Treinta mil setecientos dieciocho con 36/100 dólares americanos).

3.5.23. El 20 de agosto de 2020, el señor Suárez obtuvo una evaluación de desempeño favorable (58 puntos de un máximo de 60)[56] por parte de

54 Ver fojas 299 a 317 del expediente.

55 Ver foja 167 del expediente.

56 Ver fojas 54 a 57 del expediente.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

su superior jerárquico, lo que evidentemente reforzaba la expectativa legítima de seguir vinculado laboralmente con la SGCA. Sin embargo, el 29 de octubre de 2020[57], recibió un correo electrónico con el siguiente tenor:

> «**Asunto: Finalización del plazo de contratación**
> (…)
> En cumplimiento al vencimiento del plazo de prórroga de su contrato el próximo lunes 02 de noviembre de 2020, me permito comunicarle que deberá hacer entrega de los documentos y pendientes a su cargo, a su Jefe inmediato.
> (…)
> Como consecuencia de la terminación de la relación laboral por vencimiento del plazo pactado, el lunes 02 de noviembre de 2020 el área Contable procederá a transferir el valor de su liquidación de servicios.»

3.5.24. En la medida que el señor Suárez había obtenido una evaluación de desempeño positiva, y la SGCA no ha acreditado la existencia de alguna causal objetiva de desvinculación en los términos del literal f) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA, corresponde señalar que su despido fue injustificado.

3.6. Respecto de la presunta presión política alegada por el señor Suárez

3.6.1. El señor Suárez ha argumentado que habría sido despedido de la SGCA por presión política de algunas autoridades del gobierno boliviano transitorio durante el periodo noviembre 2019 - noviembre 2020.

3.6.2. Para sustentar su afirmación, el señor Suárez presentó la comunicación del señor Clarems Endara Vera, quien en ese momento ejercía el cargo de Director General 1 de la SGCA, dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia de fecha 12 de noviembre de 2020[58], en la cual el señor Endara sostuvo lo siguiente:

> «Esta gestión al margen de la norma además fue acompañada por las insistentes visitas del Encargado de Negocios de la Embajada de Bolivia en Perú Fernando Peredo al Secretario General de la Comunidad Andina, quien inclusive solicitó la destitución de funcionarios

---

57 Ver foja 63 del expediente.

58 Ver fojas 71 a 74 del expediente.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

bolivianos para poder copar esos puestos en pleno desconocimiento de las normas que rigen la incorporación de funcionarios internacionales en la Secretaría, logrando con esta presión inclusive que el Secretario General no renueve de forma atípica el contrato del boliviano Carlos Suárez quien un año anterior habría ingresado por convocatoria pública internacional.»

3.6.3. Adjuntó unas declaraciones públicas efectuadas por el señor Benjamín Juan Carlos Blanco Ferri, Viceministro de Comercio Exterior e Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia[59], en las que este señaló lo siguiente:

> «En su gestión Bolivia…[d]esmanteló la participación de profesionales Bolivianos en la Secretaría de la Comunidad Andina, pretendiendo obligar a los países a aceptar a improvisados de su confianza…»[60]
>
> «En respuesta a @KarenLogaric
> (…)
> Bolivia nunca estuvo tan aislada:
> …Quiso imponer funcionarios en la SG-CAN…»[61]

3.6.4. Presentó la siguiente declaración pública efectuada por el señor Rogelio Mayta Mayta como Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia:

> «También, entre otro de los aspectos que destacan de este gobierno de facto, tal vez de una forma triste, es (...) [el] desmantelamiento de nuestra representación en la CAN, [la] remoción extemporánea y forzada de servidores públicos bolivianos de los órganos del Sistema Andino de Integración…»[62]

---

59 Ver fojas 131 y 132 del expediente.

60 Publicación efectuada el 23 de diciembre de 2020 por el usuario Benjamín Blanco [bblancof] a través de la plataforma Facebook, disponible en:
https://www.facebook.com/1087274830/posts/10222902204718773/
(Consulta efectuada el 14 de abril de 2022).

61 Publicación efectuada el 23 de diciembre de 2021 por el usuario Benjamín Blanco [@BBlancoF] a través de la plataforma Twitter, disponible en:
https://twitter.com/BBlancoF/status/1341833297987596291?s=20&t=3Ii-rY7LUYi35mO1Ijo88g
(Consulta efectuada el 14 de abril de 2022).

62 Publicación efectuada el 2 de marzo de 2021 por la cuenta oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia a través de la plataforma Facebook (ver a partir del minuto 40 con 35 segundos), disponible en:
https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=276124130552123
(Consulta efectuada el 14 de abril de 2022).

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

3.6.5. Si bien a la luz de estos tres elementos probatorios podría resultar verosímil inferir que pudo haber existido una determinada presión política para la salida del señor Suárez de la SGCA, resulta innecesario pronunciarse sobre este extremo debido a que, de conformidad con lo expuesto en el acápite precedente, se ha verificado que el señor Suárez sufrió un despido injusto.

3.7. Pretensiones del demandante

3.7.1. En su escrito de demanda, el señor Suárez solicita al TJCA lo siguiente:

> «3) Ordene a la [SGCA], realice la compensación y pago de beneficios en la suma total de Quinientos Mil Dólares Norteamericanos (USD 500.000.-) que corresponde a los derechos sociales vulnerados:
>
> 1. Haber Neto Mensual USD 5.215.60
>   a. Pago 10 Meses Contrato Anual USD. 52.156,00.-
>   b. Pago bono de fin de año USD. 3.091.60.-
> 2. 2 Meses de preaviso USD. 10.431.-
> 3. 5 Años adicionales de trabajo USD. 331.486.-
> 4. Por el daño moral, expectaticio, económico inferidos USD. 100.985,40.-
> 5. Multas de Vivienda USD. 1.850.-
> 6. Seguro de salud: INCLUSIÓN DE MI PERSONA Y DEPENDIENTES EN LA POLIZA DE SEGURO DE SALUD DE LA [SGCA] POR EL LAPSO QUE CORRESPONDE A LOS 7 AÑOS DE TRABAJO, DEL CUAL ESTOY DE ACUERDO EN HACER EL PAGO CORRESPONDIENTE
>
> 4) Disponga que la [SGCA], me certifique que la no renovación de mi contrato como Funcionario Internacional se refiere a una voluntad política y que mi persona no ha incurrido en ninguna causal dispuesta en la normativa andina Capítulo VIII Faltas Sanciones [del TUO del Reglamento Interno de la SGCA] para la no renovación del contrato, asimismo certifique que en base a la evaluación realizada mi persona ha cumplido a cabalidad con las labores encomendadas y condiciones morales de comportamiento.
>
> 5) Disponga que la [SGCA] emita un compromiso formal de que en caso de que se les consulte sobre mis antecedentes laborales se expresaran [sic] en base a mi desempeño laboral en esa entidad y no en base a esta reclamación de mis derechos.
>
> 6) Disponga que la [SGCA] emita un compromiso formal de que las autoridades (Secretario, Directores y Funcionarios Internacionales) no presionaran [sic], coaccionaran [sic] o inducirán a los representantes de los países ante esta entidad o cualquier otra entidad del [SAI] o cualquier otro organismo o

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

institución para no contar con mis servicios o a prescindir del mismo basados en esta reclamación.

7) Disponga que la [SGCA], emita una Resolución que establezca de manera clara y legal que las condiciones de renovación de los contratos de los Funcionarios Internacionales se basaran [sic] única y exclusivamente en su evaluación y que los contratos no establecerán de ninguna manera la eliminación de responsabilidades y obligaciones de la [SGCA] con los Funcionarios Internacionales.»

3.7.2. Dado que estamos ante un despido injustificado, este ha generado una afectación en la órbita de los derechos laborales del demandante; específicamente en el derecho que tenía el señor Suárez de que su contrato con la SGCA fuera renovado por un año adicional y no solo por dos meses; es decir, del 3 de setiembre de 2020 al 2 de setiembre de 2021, y no solo del 3 de setiembre al 2 de noviembre de 2020.

3.7.3. No corresponde al TJCA juzgar o referirse a un supuesto escenario en el que el demandante podría haber sido recontratado por un tercer año o por más años consecutivos, hasta alcanzar el límite temporal de siete años continuos, lo cual, como se mencionó en esta Sentencia, depende de la existencia de una evaluación positiva de desempeño. El Tribunal no puede asumir, desde una mirada prospectiva (mirar el futuro), que el señor Suárez siempre iba a tener una evaluación de desempeño positiva, o que no se iba a presentar en algún momento alguna causal objetiva en aplicación del literal f) del art. 69 del TUO del Reglamento Interno de la SGCA.

3.7.4. En consecuencia, este Tribunal considera que corresponde que le sea reconocido al demandante, en calidad de indemnización por el despido injustificado del que fue objeto, un monto equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir por un período de diez meses y no de un año en la medida que gozó de la prórroga de dos meses.

3.7.5. En tal sentido, el Tribunal considera pertinente declarar fundada parcialmente la demanda y establecer que la SGCA tiene la obligación de pagar al demandante en calidad de indemnización por todo concepto asociado al despido injustificado que sufrió, un monto total de US$ 58.975,66 (Cincuenta y ocho mil novecientos setenta y cinco con 66/100 dólares americanos) equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir por el período de diez meses, de acuerdo con el siguiente detalle[63]:

63 La información sobre el monto de los salarios y las demás prestaciones consta en los siguientes documentos que obran en el expediente:

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

Cuadro: Detalle de la indemnización a pagar por la SGCA

Concepto	Valor mensual (en US$)	Valor a pagar por 10 meses (en US$)
Haber básico	3.710,00	37.100,00
Fondo de previsión (16% del haber básico)	593,60	5.936,00
Bonificación familiar mensual	170,00	1.700,00
Bonificación de fin de año (un haber básico)	309,16	3.091,66
Vacaciones no gozadas[64]	372,80	3.728,00
Bono de vivienda mensual	742,00	7.420,00
Total a pagar		**58.975,66**

3.7.6. Sobre la pretensión del señor Suárez vinculada al «…daño moral, expectaticio, económico inferidos USD. 100.985,40…», no corresponde a este Tribunal referirse a los perjuicios morales alegados por el demandante, por cuanto ya se fijó una única indemnización por todo concepto asociada al despido injustificado que sufrió el señor Suárez.

3.7.7. Tratándose de la pretensión vinculada a las «…Multas de Vivienda USD. 1.850…», cabe señalar que, para sustentar su pedido, el señor Suárez solo adjuntó un documento denominado «Acuerdo Privado» entre el arrendador y él (sin firmas)[65]; no obstante ello, la indemnización por todo concepto antes referida contempla un monto por concepto de «Bono de vivienda mensual» a favor del señor Suárez superior al solicitado por él por concepto de «Multa de vivienda».

3.7.8. Respecto de la pretensión referida al seguro de salud, el señor Suárez solicita lo siguiente:

«…LA INCLUSIÓN DE MI PERSONA Y DEPENDIENTES EN

1. Convocatoria SGCAN-SG-2019-012 (ver fojas 106 a 110 del expediente).
2. Comunicación SG/E/GG/1302/2019 de fecha 14 de agosto de 2019, mediante la cual se invitó al señor Suárez a incorporarse a la SGCA (ver fojas 44 y 45 del expediente).
3. Las boletas de pago del señor Suárez correspondientes a los meses de setiembre y octubre 2020 (ver fojas 321 y 322 del expediente).
4. Liquidación de Servicios a favor del señor Suárez de fecha 2 de noviembre de 2020 (ver foja 129 del expediente).

64 Lo cual se calcula, conforme a la liquidación de servicios realizada por la SGCA a favor del señor Suárez, tomando como base la remuneración básica, la bonificación familiar y el fondo de previsión (16% del haber básico mensual).

65 Ver foja 122 del expediente.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

> LA POLIZA DE SEGURO DE SALUD DE LA [SGCA] POR EL LAPSO QUE CORRESPONDE A LOS 7 AÑOS DE TRABAJO, DEL CUAL ESTOY DE ACUERDO EN HACER EL PAGO CORRESPONDIENTE…»

Sobre el particular, pese a que el señor Suárez no dio respuesta a los correos electrónicos de fechas 29 y 31 de octubre de 2020[66], por los cuales la SGCA le solicitó que confirmara si deseaba continuar con el seguro médico en calidad de exfuncionario[67], este Tribunal considera pertinente ordenar que la SGCA, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, incorpore, bajo cuenta y riesgo del señor Suárez, a este y a su familia, por diez meses al seguro de salud con el que cuenta la SGCA.

3.7.9. Sobre las pretensiones del señor Suárez vinculadas a que se:

> «…Disponga que la [SGCA], me certifique que la no renovación de mi contrato como Funcionario Internacional se refiere a una voluntad política y que mi persona no ha incurrido en ninguna causal dispuesta en la normativa andina Capítulo VIII Faltas Sanciones del [TUO del Reglamento Interno de la SGCA] para la no renovación del contrato, asimismo certifique que en base a la evaluación realizada mi persona ha cumplido a cabalidad con las labores encomendadas y condiciones morales de comportamiento.
> (…)
> …Disponga que la [SGCA] emita un compromiso formal de que las autoridades (Secretario, Directores y Funcionarios Internacionales) no presionaran [sic], coaccionaran [sic] o inducirán a los representantes de los países ante esta entidad o cualquier otra entidad del [SAI] o cualquier otro organismo o institución para no contar con mis servicios o a prescindir del mismo basados en esta reclamación.»

No corresponde atender esta pretensión debido a que por esta Sentencia se está declarando que el despido del señor Suárez fue injustificado.

3.7.10. Finalmente, tratándose de las siguientes pretensiones:

> «…Disponga que la [SGCA] emita un compromiso formal de que en caso de que se les consulte sobre mis antecedentes laborales se expresaran [sic] en base a mi desempeño laboral en esa entidad y no en base a esta reclamación de mis derechos.

66 Obrantes a foja 176 del expediente.

67 Y que remitiera la constancia del depósito correspondiente al costo del referido seguro.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

(…)
Disponga que la [SGCA], emita una Resolución que establezca de manera clara y legal que las condiciones de renovación de los contratos de los Funcionarios Internacionales se basaran [sic] única y exclusivamente en su evaluación y que los contratos no establecerán de ninguna manera la eliminación de responsabilidades y obligaciones de la [SGCA] con los Funcionarios Internacionales.»

No corresponde atender esta pretensión debido a que por esta Sentencia se está declarando que el despido del señor Suárez fue injustificado.

3.8. Sobre la condena en costas solicitada por las partes

3.8.1. En el presente proceso, tanto el señor Suárez como la SGCA solicitaron al TJCA la correspondiente condena en costas.

3.8.2. Al respecto, el art. 90 del Estatuto del TJCA establece lo siguiente:

«**Artículo 90.- Formalidades y contenido de la sentencia**
(…)
La sentencia incluirá el pronunciamiento del Tribunal en materia de costas, siempre que haya sido expresamente solicitado en la demanda o en su contestación.
(…)»

3.8.3. Por otro lado, el art. 2 del Reglamento Interno del TJCA sobre costas señala que:

«**Artículo 2.-** De acuerdo con el Artículo 81 del reglamento interno del Tribunal, la norma general es la de que las costas correrán a cargo del demandante cuando se declare infundada su acción y a cargo del demandado cuando la acción se declare fundada y no habrá lugar a condena en costas cuando la acción sea parcialmente fundada o cuando a juicio del Tribunal se estime que existieron motivos razonables para litigar.»

3.8.4. En la medida que la demanda está siendo declarada fundada en parte, no corresponde la condena en costas a favor de ninguna de las partes procesales.

3.9. Sobre el plazo para el pago de la indemnización

3.9.1. Teniendo en consideración que los recursos escasos de la SGCA podrían encontrarse invertidos a plazo fijo, podrían existir cuotas impagas de los

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

países miembros de la Comunidad Andina u otra situación análoga, resulta necesario establecer un plazo prudencial que le permita a la SGCA organizar un pago ordenado a favor del demandante.

3.9.2. En ese sentido, corresponde que la SGCA, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, proceda al pago a favor del señor Suárez de la indemnización ascendente a US$ 58.975,66 (Cincuenta y ocho mil novecientos setenta y cinco con 66/100 dólares americanos).

Sobre la base de lo expuesto, el **TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA**, de conformidad con el art. 40 de su Tratado de Creación, en concordancia con el art. 136 de su Estatuto;

DECIDE:

PRIMERO: Declarar fundada parcialmente la demanda en acción laboral interpuesta por el señor Carlos Javier Suárez Cornejo contra la Secretaría General de la Comunidad Andina, de conformidad con la parte considerativa de la presente Sentencia.

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría General de la Comunidad Andina que, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, proceda al pago a favor del señor Carlos Javier Suárez Cornejo, en calidad de indemnización por todo concepto asociado al despido injustificado que sufrió, de la suma ascendente a US$ 58.975,66 (Cincuenta y ocho mil novecientos setenta y cinco con 66/100 dólares americanos).

TERCERO: Ordenar a la Secretaría General de la Comunidad Andina que, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, incorpore, bajo cuenta y riesgo del señor Carlos Javier Suárez Cornejo, a este y a su familia, por diez (10) meses al seguro de salud con el que cuenta la Secretaría General de la Comunidad Andina.

CUARTO: No condenar en costas a ninguna de las partes procesales.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE.

El suscrito Secretario del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA

ejercicio de la competencia prevista en el literal c) del art. 19 del Estatuto del Tribunal y en el literal e) del art. Segundo del Acuerdo 02/2021 del 5 de marzo de 2021, certifica que la presente Sentencia ha sido aprobada por los Magistrados Gustavo García Brito, Luis Rafael Vergara Quintero, Hernán Rodrigo Romero Zambrano y Hugo R. Gómez Apac en la sesión judicial de fecha 9 de mayo de 2022, conforme consta en el Acta 22-J-TJCA-2022.

Firmado electrónicamente por:
LUIS FELIPE AGUILAR

Luis Felipe Aguilar Feijoó
Secretario

De conformidad con lo establecido en el art. 90 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el literal k) del art. 9 de su Reglamento Interno, firman la presente Sentencia el Presidente y el Secretario.

Hugo R. Gómez Apac
Presidente

Firmado electrónicamente por:
LUIS FELIPE AGUILAR

Luis Felipe Aguilar Feijoó
Secretario

Notifíquese la presente Sentencia y remítase copia certificada a la Secretaría General de la Comunidad Andina para su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, de conformidad con lo previsto en el art. 43 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y en los arts. 94 y 98 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

TRIBUNAL DE JUSTICIA SECRETARIA COMUNIDAD ANDINA