

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURIDICA, N° 11830,  
E-1735, CASO A, A. Y OTROS VS. PERÚ.

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado que presenta:

Javier Francisco Canales Cama

REVISOR:

Saulo Roberto Galicia Vidal

Lima, 2025

## INFORME DE SIMILITUD

Yo, **Saulo Roberto Galicia Vidal**, docente de la Facultad de **DERECHO** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de investigación titulado:

### INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURIDICA, Nº 11830, E-1735, CASO A, A. Y OTROS VS. PERÚ.


Del autor:

**Javier Francisco, Canales Cama**

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **21%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **23/09/2025**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: **Lima, 16 de octubre de 2025**

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <b>Galicia Vidal, Saulo Roberto</b>	
DNI: 46591339	Firma 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-4405-1876">https://orcid.org/0000-0002-4405-1876</a>	

## RESUMEN

En el presente caso se analiza la situación de los trabajadores que fueron cesados durante el gobierno de Alberto Fujimori y, según las circunstancias, se determina la vulneración al acceso a la justicia, protección judicial y el derecho laboral al haberse impedido la impugnación administrativa, así como la interposición de un proceso de amparo. Este expediente comprende asuntos que todavía en pleno siglo XXI se siguen discutiendo, por lo tanto el marco metodológico pertinente será de índole doctrinal y jurisprudencial. Asimismo, se parte de la noción que la Corte Interamericana de Derechos Humanos realiza un análisis correcto sobre el caso en cuestión, aunque se entiende que hubo una omisión en referencia al derecho laboral, que implícitamente se encuentra presente. Este análisis primero determina si es que fue justificado el despido y no se vulneraron los derechos inherentes a la estabilidad laboral, luego se centra en los derechos al acceso a la justicia y la protección judicial si es que hubo una trasgresión, para finalmente determinar si es que correspondía a la Corte Interamericana dar un análisis del derecho laboral al pertenecer este a los derechos económicos, sociales y culturales. En conclusión, se debe precisar que en todo Estado de derecho es esencial que se garanticen el acceso a un puesto de trabajo y la estabilidad laboral, debiéndose implementar medidas orientadas a tutelar los derechos que le asisten a los trabajadores cuando el Estado tome medidas drásticas contra ellos.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>1</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>I. RELACIÓN DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSA LA CONTROVERSA EN EL EXPEDIENTE.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Antecedentes .....</b>	<b>6</b>
3.1.1. Auto golpe de Estado de Alberto Fujimori .....	6
3.1.2. Cese de trabajadores .....	7
3.1.3. Recursos internos .....	7
3.1.4. Recursos judiciales.....	8
3.1.5. Decisión del Tribunal Constitucional.....	9
<b>1.2. Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. Informe de la CIDH .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....</b>	<b>14</b>
<b>1.5. Excepciones planteadas y contestación de demanda .....</b>	<b>15</b>
<b>1.6. Decisión de la Corte IDH.....</b>	<b>16</b>
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	<b>19</b>
<b>III. ANÁLISIS Y TOMA DE POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Dado el contexto de la época ¿El cese de personal del Congreso se llevó a cabo bajo las garantías derivadas de la estabilidad laboral? .....</b>	<b>19</b>
3.1.1 ¿Cuáles son los alcances de la estabilidad laboral en el ordenamiento jurídico peruano? .....	19
3.1.2 ¿El procedimiento de racionalización que conllevó al cese de personal fue llevado de acuerdo con las debidas garantías?.....	23
<b>3.2 ¿Se vulneraron los derechos al acceso a la justicia y la protección judicial de las víctimas? .....</b>	<b>29</b>
3.2.1 ¿Qué aspecto comprenden el derecho al acceso a la justicia y el derecho a la protección judicial? .....	30
3.2.2 ¿La imposibilidad determinada por ley de interponer un amparo sobre los efectos del proceso de racionalización vulneran el derecho al acceso a la justicia y protección judicial?...	33
3.2.3 ¿El Estado peruano garantizó los derechos de las víctimas previstos en el artículo 8 y 25 de la Convención a través del proceso judicial y constitucional seguido? .....	36
<b>3.3 ¿Correspondía analizar la afectación del derecho al trabajo y la estabilidad laboral bajo los alcances del principio de desarrollo progresivo establecido en el artículo 26 de la Convención? .....</b>	<b>39</b>
3.3.1 ¿Qué aspectos comprende el principio de desarrollo progresivo regulado en el	

artículo 26 de la Convención? .....	39
3.1.2 ¿La CIDH debió analizar el principio de progresividad? .....	43
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>44</b>
<b>V. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>47</b>
<b>VI. ANEXOS.....</b>	<b>53</b>



## INTRODUCCIÓN

Durante el auto golpe de estado del ex presidente Alberto Fujimori en el año de 1992, se adoptaron medidas que transgredieron derechos humanos, dentro de los cuales figuraba el cese masivo de trabajadores del Congreso a través de un proceso de racionalización de personal, cuyos efectos no podían ser impugnados administrativamente ni mediante un proceso de amparo. Pese a ello, los trabajadores cesados agotaron la vía administrativa y posteriormente interpusieron una demanda de amparo la cual fue denegada tanto por el Poder Judicial como el Tribunal Constitucional al sostener la caducidad del derecho, lo que condujo a que se presentara una denuncia ante la Comisión Internacional de Derechos Humanos y consecuentemente se llevara el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo este el expediente materia de análisis en el presente caso.

De esta manera, de la revisión del expediente, se puede determinar que las áreas del derecho sobre las que principalmente versa son las siguientes:

- Derecho laboral: en el presente expediente se ven involucrados derechos laborales, dado el cese colectivo que sufrieron los más de 1000 trabajadores del Congreso, evidenciándose una afectación a la estabilidad laboral como principio esencial en las relaciones laborales.
- Derechos humanos: dado el ámbito al cual fue llevado el caso, el expediente contiene un análisis sobre la vulneración de derechos humanos, esencialmente sobre la vulneración del derecho de acceso a la justicia y la protección judicial, derechos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Derecho constitucional: finalmente, el expediente también se enmarca dentro del derecho constitucional, pues los derechos laborales y humanos afectados tienen sustento en disposiciones fundamentales de la Constitución Política del Perú, lo cual implica un análisis de compatibilidad entre las acciones del Congreso y las garantías establecidas en nuestro ordenamiento constitucional.

Conforme a ello, se establece su relevancia y la justificación:

El estudio del presente expediente es importante y fundamental, pues se analiza un caso emblemático durante un periodo de gobierno irregular y dotado de inconsistencias en la

protección de derechos fundamentales. Además, involucra un análisis sobre derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales.

De esta manera, se resalta su importancia en base a los temas tratados, y las consecuencias de un gobierno dictatorial en el ejercicio de los derechos humanos, manifestándose que estándares no se cumplieron a cargo del Estado a efectos de cumplir con los instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, el expediente ha sido seleccionado dada la variedad de temas importantes que contiene, y por el mismo contexto en el que se desarrolla, considerando que los sucesos de la época de los 90 han repercutido a lo largo del tiempo en nuestro sistema jurídico.



# **I. RELACIÓN DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSA LA CONTROVERSIA EN EL EXPEDIENTE**

## **1.1. Antecedentes**

### **3.1.1. Auto golpe de Estado de Alberto Fujimori**

Acorde a lo que se indica en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con fecha 05 de abril de 1992, el ex presidente de la República, Alberto Fujimori, dio un golpe de Estado, a través del cual adoptó medidas radicales como la disolución del Congreso de la República y destitución de varios magistrados, jueces y fiscales. Ante tal evento, el Ejecutivo asumió las funciones del Legislativo e instauró el denominado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”.

La legislación de este gobierno se dio a través de Decretos Leyes, por lo que en dicho gobierno se emitieron más de 748 decretos. Es así que, el 7 de abril de 1992 se publicó la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (Decreto Ley N°25418). Entre lo que se destaca de esta norma emitida por el Poder Ejecutivo, es que se plantea cambiar la Constitución de 1979, así como reajustar asuntos sociales como la creación de empleo en la sociedad. También, se establecía la denominación a dicho periodo gubernamental de facto debido al contexto nacional de inestabilidad (1992).

Ahora bien, se determinó que la norma antes citada tendría una vigencia posterior al marco normativo establecido por la Constitución de 1979, ya que se cambió de Constitución Política del Perú y esta nueva entraría en vigencia el 31 de diciembre de 1993. Esto sucede debido a que el Congreso el día 08 de enero de 1993 publica una Ley Constitucional, en la que señala explícitamente que aquellos decretos leyes dictados desde el mes de abril hasta diciembre de 1992 serían consideradas vigentes (1993).

Una vez contextualizados normativamente estos hechos, cabe resaltar que también fuera emitido el Decreto Ley N°25438, el cual tuvo vigencia el 21 de abril de 1992, y tuviera como objetivo principal crear una Comisión que dicte las acciones y medidas orientadas a determinar el personal requerido en número y capacitación que se consideraran necesarios para el adecuado funcionamiento del Congreso (1992).

Posteriormente, mediante Decreto Ley N°25477 se otorgaron facultades y atribuciones especiales a dicha Comisión, entre ellas la prescrita en el artículo 4° a efectos que se iniciara un proceso inmediato de racionalización de todo el personal, el cual debería

concluir en 45 días contados a partir de la fecha de publicación de esta norma (1992). Asimismo, según lo dispuesto por el Decreto Ley N°25640 se estipuló que los trabajadores disponían solamente alrededor de dos (2) semanas para solicitar voluntariamente su renuncia y recibir un incentivo económico a partir del 24 de julio de 1992. Debiendo precisar respecto a esta última norma, lo que se estipulaba en su artículo 9° sobre la imposibilidad que tendrían los trabajadores de ejercer el derecho a formular demandas de acción de amparo, en contra de los efectos administrativos y jurídicos de la mencionada disposición legal (1992).

### 3.1.2. Cese de trabajadores

Dentro de este nuevo contexto fáctico y jurídico que hemos precisado sucintamente, al configurarse un nuevo escenario normativo-laboral el Gobierno promulgó en octubre de 1992 el Decreto Ley N° 25759 que le otorgaban plenas facultades para que la referida Comisión implementara los correspondientes exámenes de evaluación y calificación a los que serían sometidos los trabajadores y cuyos resultados determinarían su nuevo estado laboral, es decir, si los trabajadores pasarían a la condición de cesados o permanecerían en sus respectivos puestos de trabajo. Incluso, se estableció que aquellos servidores que decidiesen no someterse a dicha prueba de suficiencia también tendrían el destino de ser cesados, otorgándoseles solamente los beneficios sociales de la época (1992).

De esta manera, se emitió la Resolución N° 1239A-92-CACL aprobándose el cuadro de asignaciones de personal, requisitos, bases y reglamento correspondiente. Se dispuso además que no serían procedentes los reclamos que pudieran interponerse en virtud de este proceso (1992).

Entonces, para quienes no se acogieron al proceso de renuncia voluntaria, se programó un proceso de evaluación el 18 de octubre de 1992, el cual fue postergado para el 24 y 25 de octubre por cuestiones de denuncias de corrupción.

El 6 de noviembre de 1992 se emitieron las resoluciones N° 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL publicadas el 31 de diciembre de 1992 a través de las cuales cesaron a 1117 trabajadores y funcionarios, dentro de los cuales se encontraban trabajadores que no participaron en la evaluación o que no llegaron al puntaje mínimo requerido. A continuación, se hará un recuento de hechos según lo indica la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### 3.1.3. Recursos internos

Publicada esta decisión, en enero de 1993, se presentó internamente un recurso de reconsideración sobre los despidos declarados, mismo que fue ignorado.

No obstante, el personal cesado apeló la decisión, que inicialmente no fue atendido oportunamente, y luego de varios reclamos, se emitió la Resolución N° 1534-93-CCD/OGA-OPER en la que se declaró improcedente cualquier medio impugnativo en una única y definitiva instancia, sin que exista pronunciamiento sobre el fondo de caso.

Sin embargo, el 18 de septiembre de 1994 se presentó un recurso mediante el cual se solicitó la nulidad de la resolución que declaraba el cese de los trabajadores; en contraste, a través de la resolución 840-94-CCD/G.RRHH del 26 de septiembre de 1994 se declaró su inadmisibilidad.

Aunque, el 15 de diciembre de 1994, se interpuso un recurso de revisión, luego de 30 días no hubo respuesta y con ello terminó la vía administrativa para aquellos extrabajadores que habían accionado en la vía administrativa de manera conjunta.

Se colige lo precisado en el párrafo anterior, en atención a lo estipulado por el artículo 2° del Decreto Ley N°26111 que modificaba el artículo 103° del Decreto Supremo N°006-67-SC que señalaba si transcurrido 30 días sin obtener respuesta podían recurrir al proceso judicial correspondiente (1992). Cabe resaltar, que esta última normativa regulaba lo referente a la Administración Pública.

#### 3.1.4. Recursos judiciales

Con fecha 02 de marzo de 1995, las víctimas de los despidos accionaron en un proceso judicial a través de una acción de amparo, y el juez civil declaró fundada dicha acción e inaplicables las resoluciones que declaraban los ceses de los trabajadores. Conforme a ello, se ordenó la reposición de los trabajadores a su centro de labores, ocupando el mismo puesto del cual fueron despedidos.

Ante este fallo jurisdiccional, con fecha 23 de julio de 1995, el Estado mediante la Procuraduría Pública apeló la decisión a efectos que sea elevado ante la siguiente instancia, siendo derivada a la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Durante el desarrollo del proceso, mediante la participación litisconsorcial se adhirieron 29 extrabajadores más a la demanda. Cabe resaltar, que hasta ese momento el número de extrabajadores que recurrieron a la vía judicial alcanzaba a 266, pero al haberse repetido involuntariamente algunos nombres fueron considerados procesalmente como demandantes solamente 257 extrabajadores, quienes se sometían conjuntamente a las

resultas de la acción de amparo formulada.

Es así como, el 21 de febrero de 1996, el ente jurisdiccional decide revocar la sentencia de primera instancia, mediante resolución en el que sustentaba su decisión en lo preceptuado por la Ley N°23506, con vigencia desde finales de 1982, que estipula en su articulado 37° que el “ejercicio de la Acción de Amparo caduca a los sesenta días hábiles de producida la afectación” (1982); por lo tanto, en sus considerandos resolutorios se argüía que no era procedente la interposición del recurso de amparo en cuestión al haberse excedido en su presentación el plazo legal según la interpretación normativa consignada por el Colegiado.

Notificada la decisión del superior jerárquico, el 11 de abril de 1996 se formuló un recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional.

### 3.1.5. Decisión del Tribunal Constitucional

En junio de 1996, antes de que se emita la decisión sobre el recurso extraordinario presentado, se integró un nuevo Tribunal Constitucional cuya independencia y autonomía fue cuestionada por la presión vinculada a los actos del ex presidente Alberto Fujimori.

De esta manera, el 24 de noviembre de 1997, el recurso fue declarado improcedente. Cabe resaltar que este organismo autónomo en su sentencia cita al artículo 27° de la Ley N°23506, en donde se estipula fácticamente que para interponer una acción de amparo es necesario agotar la vía previa; a menos que, según el artículo 28° de la mencionada norma, se reconoce el supuesto que en caso no se encuentre regulada, entonces no se debería tener en cuenta esta (1982). Sumado a esto, la normativa (es decir, la Resolución 1239A-92-CACL) es clara al no permitir un reclamo alguno de los resultados del examen.

## **1.2. Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Con fecha 18 de octubre de 1997 y 10 de julio de 1998 se presentaron denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ahora en adelante, CIDH), la primera presentada por Adolfo Fernández Sare, Angela Valdez Rivera, Roberto Ribotte Rodríguez, María Huaranga Soto y Manuel Carranza Rodríguez (en adelante los denunciados) tanto a su nombre como en nombre de los demás trabajadores afectados, misma que fue signada con el número 11.830. La segunda denuncia fue presentada por Zoila Luz Begazo Salazar, Jorge Luis Pacheco Munayo y otras 19 personas, que también lo hicieron en su nombre y en nombre de los demás trabajadores cesados, signados con el número 12.038.

Cabe manifestar que, conforme al reglamento de la CIDH, el 9 de junio del 2000, la CIDH reunió ambas denuncias y se prosiguió el trámite bajo el caso 11.830.

Cabe acotar, en un momento dado previo al litis en la vía internacional, se decidió el 11 de julio de 2000 buscar una solución pacífica entre el Estado y los demandantes. Sin embargo, en noviembre de ese año el Estado solicitaría archivar el caso al no llegar a buen desenlace.

Acorde a los autores Contreras y Cueto, es menester tener presente que en las elecciones del año 2000 Fujimori volvería a salir elegido presidente, pero se contaba con muchas debilidades a tal punto que, en la televisión, gracias a la OEA, saldrían videos donde Montesinos realizaba actos de corrupción. De hecho, unos meses después renunciaría a su cargo y el Presidente del Congreso, llamado Valentín Paniagua, asumiría el cargo en noviembre hasta julio de 2001 (2013).

Durante el breve gobierno de transición, fue emitida el 21 de junio de 2001 la Ley N°27487 en la que su principal función fue derogar toda norma que hubiera autorizado cese colectivo. Durante el gobierno del nuevo presidente electo, Alejandro Toledo, la Comisión Especial elaboró un Informe en el que concluyó que existió irregularidad al momento de no respetar los puntajes mínimos de las evaluaciones, aunque reconocen que sí se respetó la normativa de ese entonces. Sumado a eso, el susodicho informe no se pronuncia de los 257 extrabajadores que fueron a la vía internacional, ya que estos serían atendidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cabe destacar la Ley N°27586, porque ésta crea una Comisión Multisectorial, en la que se encargaría de analizar cada informe elaborado por cada Comisión Especial. En tal sentido, el 26 de marzo de 2002 se concluye que las normas fueron adecuadas de fondo, pero los procedimientos no fueron los adecuados.

#### Fundamentos de hecho de los denunciantes:

- Según el Informe N°78/04 aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los denunciantes precisan los hechos que constituyen los antecedentes. Así, indicaron que luego de la creación de la Comisión Administradora y el proceso de racionalización de trabajadores, la prueba de evaluación que fue cuestionada no se organizó bajo la dirección del General del ejército peruano Wilfredo Mori Orzo, quien había sido legalmente nombrado, sino que se llevó a cabo bajo el mando del coronel

Carlos Novoa Tello, el cual no había sido nombrado de manera legal.

- Que luego de la emisión de las resoluciones en las cuales fueron cesados de manera irregular, intentaron recurrir vía administrativa; sin embargo, el Estado mediante el artículo 9 del Decreto Ley N° 25640 y el artículo 27 de la Resolución 1239A-92-CACL había dispuesto la prohibición de tramitar acciones de amparo o cualquier recurso que pudiera impugnar los resultados del proceso de evaluación, hecho que constituía una clara violación de los derechos derivados del debido proceso.
- Que, a efectos de evitar posibles nulidades, agotaron toda la vía administrativa, por lo que pasaron a la sede judicial mediante la acción de amparo aun cuando el Decreto Ley antes mencionado había dispuesto la imposibilidad de interponer esta acción en garantía.
- Que se interpuso el amparo dentro del plazo legal establecido, pues el mismo solo debía computarse desde que se agotó la vía administrativa, y no desde que se produjo concretamente el hecho. Además, previamente se había interpuesto un recurso de revisión con fecha 15 de diciembre de 1994, el cual no fue resuelto dentro del plazo legal de 30 días, y al no obtener respuesta era posible considerar denegado el recurso a efectos de proceder con la vía judicial.
- Que, presentada la acción de amparo, el Tribunal Constitucional terminó por declararla improcedente al considerar que la demanda fue interpuesta extemporáneamente. Que el Tribunal había contabilizado la fecha de inicio del plazo de 60 días (plazo establecido para interponer el amparo) desde que se publicaron las resoluciones mediante las cuales se cesaron a los trabajadores, y no desde que se agotó la vía administrativa como legalmente debió ser.
- Que se habían presentado irregularidades en el trámite de la demanda ante el Tribunal Constitucional, debido a que se desconoció la vista de la causa del 22 de octubre de 1996 el cual fue llevado a cabo con el pleno del Tribunal Constitucional. Que luego de 30 días de la vista de la causa debió emitirse la resolución final; sin embargo, se realizó otra vista de la causa que no fue solicitada por los denunciantes, la cual fue realizada solo con 4 de los 7 miembros del Tribunal, debido a que 3 de ellos fueron destituidos al cuestionar la constitucionalidad de la Ley que habilitaba la reelección presidencial.
- Que el Estado ha generado infracción a las garantías del debido proceso, vulnerando lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ahora en

adelante, Convención) y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Fundamentos de hecho del Estado Peruano:

- El Estado peruano contestó la denuncia presentada, acorde al escrito donde se formulan las excepciones preliminares, sosteniendo que el caso estaba referido estrictamente a la racionalización de trabajadores del Congreso y que existen dos partes diferenciadas: la primera que comprende las disposiciones administrativas que fueron dictadas, y la segunda a las acciones legales de los trabajadores.
- Respecto a las medidas administrativas, se precisó que el Estado mediante Decreto Ley N° 25438 constituyó la Comisión Administradora del Patrimonio del Poder Legislativo, norma que no fue cuestionada.
- Que los exámenes de evaluación que fueron aplicados por esta Comisión no estaban sustentados en la discrecionalidad o arbitrariedad, sino que eran producto del proceso de racionalización administrativa y dada en el marco de la reorganización del Congreso, misma que fue dada en respuesta a una necesidad social a efectos de lograr mayor eficacia y efectividad en el servicio a la ciudadanía.
- Así, conforme al Decreto Ley 25640, se autorizó el proceso de evaluación y selección de personal estableciéndose que quienes aprobaran dicho examen ocuparían las plazas establecidas en el cuadro de asignación, y quienes desaprobaban o no rindieran la evaluación serían cesados. Que los denunciantes tenían conocimiento de estas disposiciones, por lo que conocían las reglas del proceso.
- Que el nombramiento del Coronel Carlos Novoa Tello era un hecho irrelevante que no contradecía la validez y objetividad del proceso de selección.
- Que los recursos administrativos presentados eran inocuos debido a que los resultados de la evaluación no podían ser cuestionados por ningún recurso, aspecto que no era producto de un exceso de la ley, sino de una cuestión de sistemática jurídica.
- Respecto a la acción de amparo, precisó que, al tratarse de medidas de racionalización del personal del Congreso, sí era posible interponer este recurso de amparo, tal y como lo hicieron los denunciantes, y prueba de ello fue que el recurso fue declarado improcedente al no interponerlo dentro del plazo de ley.
- Que, respecto al agotamiento de la vía administrativa para interponer el amparo, el artículo 28 de la Ley N° 23506 establecía que no era necesario agotar la vía

administrativa, no existiendo una vía previa al respecto, por lo que la acción de amparo sí fue presentada de manera extemporánea.

- Que el proceso judicial fue realizado de manera adecuada y de acuerdo a las normas del debido proceso, habiéndose utilizado los recursos establecidos por ley para que se hagan valer los derechos respectivos.
- Que tanto el Poder Judicial como el Tribunal Constitucional determinaron la improcedencia de la acción de amparo, por lo que no existía ninguna obligación legal para que se repongan a los denunciantes.

### **1.3. Informe de la CIDH**

Con fecha 19 de octubre del 2004, la CIDH emite el informe N° 78/04 en el cual indicó lo siguiente:

- Que al suprimirse la posibilidad de revisión y control de un acto administrativo se vulneró el artículo 25 de la Convención, al sustraer un acto administrativo al control requerido y luego por la acción de garantía constitucional. Que no era posible que existan actos, leyes o decretos que no puedan ser controlados mediante un recurso administrativo o judicial.
- Que en un caso similar en Perú y en la misma época, se removieron a 13 vocales de la Corte Suprema y se declaró que no era posible cuestionar dicha decisión mediante el amparo, y en dicho supuesto, la CIHD consideró que eliminar la posibilidad de ejercer dicha acción es una clara violación por parte del Estado.
- Que aun cuando se admitió la acción de amparo, el Tribunal Constitucional terminó por declarar su improcedencia, sin considerar que la prohibición de revisión o cuestionamiento en la vía administrativa era contraria a la Convención.
- Que el Tribunal también indicó que, dada la reorganización del Congreso, el derecho afectado se tornaba en irreparable, evidenciándose solo meras formalidades del proceso, sin que se analizaran cuestiones de fondo que resultaban esenciales.
- Los trabajadores denunciantes tenían derecho a que se revisaran los méritos de su demanda, esto es, analizar el fondo del asunto y las posibles violaciones de sus derechos.
- Que la CIDH concluye que existe responsabilidad por la afectación al derecho a la protección judicial, garantías judiciales y el deber del Estado a adoptar disposiciones

de derecho interno, vulnerándose los artículos 25, 8 y 2 de la Convención.

- Se recomendó al Estado, que pueda garantizar un recurso judicial sencillo mediante el cual se revisen sus demandas, el cual debe estar rodeado de las garantías judiciales correspondientes.

#### **1.4. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

El 04 de febrero del 2005, la CIDH interpuso demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH), precisando los antecedentes del caso y lo expuesto en su informe.

- Manifestó que imposibilitar que se cuestione un acto administrativo produjo una vulneración del derecho a un recurso sencillo y eficaz, y que además no se analizó sobre el fondo del caso, ocasionando la lesión de derechos fundamentales.
- Que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de cualquier forma, terminó por negar la posibilidad de que se ejerza un control o revisión judicial de los reclamos presentados.
- Que aun cuando los denunciantes hayan podido acudir a un proceso, ello no hubiera sido suficiente para dar por cumplida con la garantía judicial establecida en la Convención, precisamente porque las meras formalidades no representan la efectividad de un recurso.
- Que la situación de los denunciantes no era un hecho aislado, debido a que el gobierno del momento había creado un caos jurídico e institucional que adolecía de un adecuado control.
- Conforme a lo manifestado, solicitó que se ordene al Estado:
  - Garantizar a los 257 trabajadores mediante el acceso a un recurso judicial sencillo y eficaz para que se revisen sus demandas en relación con el cese de sus labores, y que además dicho recurso sea garantizado.
  - Que se modifique el artículo 9 del Decreto Ley N° 25640 y el artículo 27 de la Resolución N° 1239-A-92-CACL.
  - Que se adopten las medidas correspondientes para que se repare el daño causado a los trabajadores.
  - Pagar las costas y costos legales.

- Adoptar medidas legales para que se eviten hechos similares.

### **1.5. Excepciones planteadas y contestación de demanda**

El día 23 de febrero del 2006, el Estado peruano formuló excepciones preliminares respecto a la demanda presentada:

- Formuló excepción de caducidad, alegando que según el artículo 32 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ahora en adelante, Reglamento de la CIDH), se consideran las peticiones presentadas dentro de los seis meses contados desde que se notifica la decisión que agota la vía interna, y si bien no se prevé la figura de la adhesión, la CIDH admitió diversas adhesiones a la denuncia contenida en el caso N° 11830 y el caso N° 12038 cuando había vencido el plazo referido. Que debe excluirse a los trabajadores cesados que se adhirieron luego de vencido el plazo.
- Formuló excepción de defectos legales, alegando que la CIDH habría desnaturalizado las formalidades del proceso normado por los artículos 29 y 37 del reglamento de la CIDH, debido a que convalidó hechos que se presentaron cuando aún no se agotaba la vía interna, y más aún cuando fue la propia CIDH que comunicó a los denunciantes que no se trataba de un caso urgente que requiera de medidas cautelares. Que, en tal sentido, la CIDH debió aceptar las denuncias presentadas como nuevos casos y no registrar los antecedentes de la medida cautelar interpuesta.
- Que, además, se consideran indebidamente como víctimas a 16 personas que estarían trabajando en el Congreso, hecho que fue comunicado debidamente en abril de 1996, y que para la fecha el número de personas consideradas como víctimas que laboraban en el Congreso ascendían a 35.
- Formuló excepción de falta de legitimidad para obrar, alegando que no se ha considerado que 41 personas que fueron catalogadas como víctimas no han otorgado poder para ser representadas, por lo que correspondía excluirlos del caso en contravención al artículo 33 del reglamento de la Corte IDH.
- Respecto a los fundamentos de hecho sobre la demanda, precisó que no se han considerado los siguientes aspectos, los cuales fueron determinados a través de una Comisión Multisectorial creada para revisar el caso de los trabajadores cesados a recomendación de la CIDH:

- Que los trabajadores que fueron cesados por el proceso de evaluación fueron 1110, de los cuales 1035 no laboraban en el Congreso desde el 31 de diciembre de 1992 y 25 de ellos ya laboran en el Congreso para la fecha al haber pasado la evaluación previa.
  - Que de los 1100 trabajadores que estaban comprendidos en las resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, 955 cobraron sus beneficios sociales, aceptando su cese y convalidando el proceso de evaluación y selección de personal, que se encontraban bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276.
  - Que, respecto a 154 trabajadores comprendidos en tales resoluciones, la Comisión no pudo determinar si cobraron sus beneficios sociales, lo que podía ser compensado en lo que correspondiese.
- Que, de lo expuesto, un aproximado de 100 ex trabajadores que están acudiendo a esta Corte IDH, recibieron un pago por beneficios sociales, por lo que no era posible que sean repuestos al Congreso.
  - Respecto a la actuación administrativa de los trabajadores cesados, esa Comisión manifestó que estos fueron enfocados indebidamente, debido a que no existía obligación por Ley de interponer recurso de reconsideración y esperar de manera indefinida la respuesta de la Administración para que se interponga el recurso de apelación, pues solo era necesario que se cumpla con el plazo de 30 días vigente para la fecha.
  - Que los trabajadores cesados pudieron considerar denegada la apelación, una vez vencido el plazo legal correspondiente y no se haya emitido respuesta por parte de la administración. Que, además, tampoco estaban obligados a formular un recurso de revisión.
  - Respecto a la actuación judicial, manifestó que en una primera instancia sí existió un análisis de fondo y se dejó resaltado el hecho de que no existió cuestionamiento alguno respecto al artículo 9 del Decreto Ley N° 25640.
  - Respecto a la actuación del Tribunal Constitucional, se precisó que tampoco se cuestionó la aplicación de dicho artículo, destacándose que el mismo sería materia de análisis en el siguiente rubro.

#### **1.6. Decisión de la Corte IDH**

Con fecha 24 del mes de noviembre del 2006, la Corte IDH emite sentencia mediante la cual desestima las excepciones planteadas, y declara unánimemente la responsabilidad del Estado respecto a las violaciones de los derechos a las garantías y protección judicial. En tal sentido, ordenó las medidas solicitadas por la Comisión.

Fundamentos:

- Respecto a la excepción de caducidad (adhesión extemporánea de presuntas víctimas), la Corte precisó que el Estado no podía cuestionar en esta etapa del proceso, el proceder de la Comisión en dicho extremo, pues tuvo conocimiento oportuno para manifestar su disconformidad y no lo hizo. Que, al no haberlo cuestionado en su oportunidad, el Estado estaba impedido de hacerlo prevalecer ante la Corte.
- Respecto a la excepción de defectos legales, la Corte precisó que el Estado no ha acreditado que el actuar de la Comisión haya generado un perjuicio en su contra cuando se tramitaba el procedimiento (debido a que la revisión del procedimiento seguido ante la CIDH solo procede si se ha vulnerado el derecho a la defensa), y que además el hecho de que algunos de los ex trabajadores hayan regresado a laborar al Congreso no impedía que se les considere formalmente como presuntas víctimas.
- Respecto a la falta de legitimidad para obrar, se precisó que la designación de un representante legal era un derecho y no una obligación, y que además todas las víctimas han sido representadas debidamente, o si carecían de estos, su representación era asumida por la CIDH.
- Sobre la vulneración de los artículos 8 y 25 de la Convención, se precisó que la Corte IDH no analizaría lo relativo a la racionalización del personal mediante el cual cesaron a los ex trabajadores, sino que se limitaría a verificar la vulneración de los derechos aludidos en esta fuente normativa.
- Se precisó que si bien es cierto que el Estado tiene la facultad de ejecutar actos a efectos de reorganizar sus instituciones (lo que involucraría potestad para remover o cesar trabajadores en función a la necesidad pública y gestión de intereses), ello no podía deslindarse de las garantías del debido proceso, porque ello constituiría una arbitrariedad que es contraria a las normas internacionales.
- En relación con el artículo 27 de la Resolución 1239-A-CACL que disponía la imposibilidad de cuestionar los resultados del proceso de racionalización, se señaló que no era concordante con otras disposiciones emitidas por el Estado en el cual se podían

interponer determinados recursos. Por esta razón, se precisó que no era suficientemente claro si las decisiones adoptadas quedaban sustraídas del control del mismo Congreso, esto debido a que incluso algunos trabajadores interpusieron recursos administrativos.

- Que, independientemente de haber pretendido agotar la vía administrativa, los recursos y acciones planteadas por las presuntas víctimas no podían entenderse en su perjuicio, más aún si existía una disposición en la cual se establecía la imposibilidad de acudir al amparo.
- Que se habría precisado que algunos de los trabajadores acudieron al proceso contencioso administrativo y que se declaró la nulidad del despido; sin embargo, existían otros casos con fundamentos similares en los que se declaró infundada la pretensión, por lo que no resultaba claro si era necesario o no agotar la vía administrativa. Que, con ello, no se evidenciaba la idoneidad o viabilidad de recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa para que se cuestionen los despidos, por lo que el Estado no podía sostener su defensa alegando que recurrieron a este proceso.
- Que, además, el Decreto Ley N° 25640 no permitía cuestionar sus efectos. Que una norma que prohíba cuestionar mediante un recurso impugnativo este tipo de actos era contraria a una sociedad democrática.
- Que normas como la mencionada fueron dadas en un contexto de desprotección e inseguridad en el ámbito jurídico, lo que coadyuvó al impedimento de que las personas afectadas puedan determinar la vía adecuada a la cual se podía recurrir para garantizar sus derechos.
- En relación al proceso de amparo, se precisó que, para la fecha, el Poder Judicial no era total y absolutamente independiente frente al Poder Ejecutivo, lo que dificultaba que los jueces pudieran ejercer actos, como por ejemplo el control difuso. Que, además, la imparcialidad e independencia del Tribunal Constitucional estaba comprometida debido a la destitución de magistrados que estaban en contra de la reelección presidencial, lo que implicó que limite para poder ejercer un adecuado control de las decisiones estatales.
- Que, en virtud del contexto político y las medidas adoptadas por el Estado, era evidente que los denunciantes no tenían certeza sobre la vía a la cual debían acudir para reclamar sobre la vulneración de sus derechos.

- La Corte se pronunció sobre el artículo 26 de la Convención (artículo presuntamente vulnerado conforme a lo argumentos de las presuntas víctimas), precisando que el centro de discusión no fue el cese arbitrario de los trabajadores, sino la presunta afectación de las garantías relativas a la protección judicial y el acceso a la justicia.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

- 2.1. **Primer problema jurídico:** Dado el contexto de la época ¿El cese de personal del Congreso se llevó a cabo bajo las garantías derivadas de la estabilidad laboral?
- 2.2. **Segundo problema jurídico:** ¿Se vulneraron los derechos al acceso a la justicia y la protección judicial de las víctimas?
- 2.3. **Tercer problema jurídico:** ¿Correspondía analizar la afectación del derecho al trabajo y la estabilidad laboral bajo los alcances del principio de desarrollo progresivo establecido en el artículo 26 de la Convención?

## **III. ANÁLISIS Y TOMA DE POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **3.1 Dado el contexto de la época ¿El cese de personal del Congreso se llevó a cabo bajo las garantías derivadas de la estabilidad laboral?**

#### **3.1.1 ¿Cuáles son los alcances de la estabilidad laboral en el ordenamiento jurídico peruano?**

Para comenzar, según Marín, un autor extranjero, manifiesta que, desde una perspectiva amplia, la estabilidad laboral constituye uno de los elementos del derecho al trabajo, ligada a la permanencia de un trabajador en su centro de labores (2015, p.13). Entonces, dentro de la gama de principios que rigen las relaciones laborales, se encuentra la estabilidad laboral (ahora en adelante, EL), que alude a la continuidad del empleo, sin perjuicio de causales específicas que justifiquen un despido o cese laboral.

La estabilidad laboral es un tema controvertido en el mundo, ya que su regulación genera debates constantes entre trabajadores y empleadores. Por un lado, para los trabajadores, esta estabilidad representa una garantía fundamental que aspiran a proteger, buscando que las normas laborales refuercen su carácter absoluto y les brinden una mayor seguridad frente a despidos arbitrarios. Por otro lado, desde la perspectiva de los empleadores, la EL se percibe con frecuencia como una barrera que limita la flexibilidad necesaria para gestionar sus plantillas según las demandas del mercado.

A través de la EL, se alude al derecho a conservar el trabajo en las condiciones pactadas

y durante el periodo establecido, ya sea en el contrato a plazo determinado o indeterminado. En palabras del Fiscal Liza (2021) en el Perú recién se dio a conocer a inicios de 1920s, aunque cobra relevancia cuando se constitucionaliza en 1979 y posteriormente en 1993, época en la que ocurren los hechos.

Parte de la doctrina, precisa que la EL es una proyección del principio de continuidad, que como Obregón afirma, debe entenderse desde dos aspectos importantes, estabilidad de entrada y de salida, aludiendo a la continuidad en el trabajo y los límites a los despidos (2016, p. 200).

En esencia, se puede comprender que se sustenta en la permanencia o duración indefinida de los trabajadores en su centro de laborales, siendo necesario de una causa justa y legal para su cese o despido justificado. Precisamente esta causa establecida por ley constituye uno de los aspectos más fundamentales cuando se habla de la estabilidad laboral, entendiendo que lo que se procura proteger, son los derechos de los trabajadores ante actos arbitrarios de los empleadores.

Ahora bien, en este caso, dado el contexto y los hechos suscitados en el despido masivo de trabajadores del Congreso, el presente análisis comprende la EL de salida, misma que comprende la protección contra el despido arbitrario o ad nutum. Al respecto, se debe tener presente lo acotado por la Corte IDH en el caso Lagos del Campo contra el Perú, que la estabilidad laboral no implica que exista una permanencia irrestricta en el trabajo, sino que se respete dicho derecho, siendo necesario que existan causas justas y legales para que pueda darse un despido (2017, p.50).

En base a ello, es posible entender que es obligación del Estado garantizar dos aspectos fundamentales en lo que concierne al trabajo: el acceso a este derecho y la protección contra supuestos en los cuales se afecte la estabilidad laboral de salida, esto es, protección contra despido que se consideren arbitrarios o contrarios a los principios laborales.

Naturalmente, es el Estado, a través de los diferentes mecanismos judiciales y administrativos, el que debe garantizar aquellas situaciones en las cuales se ha materializado un despido injustificado, procurando evitar escenarios donde se vulneren los derechos del trabajador. En este sentido, su deber es garantizar la EL frente a los actos arbitrarios de los empleadores o cualquier supuesto que contravenga los derechos de los trabajadores.

Un aspecto importante para considerar es que esta estabilidad laboral de salida tiene una

clasificación. Al respecto, De los Heros precisa que cuando se trate de las medidas reparadoras, éstas ayudarán a determinar el régimen de estabilidad que corresponda. Si la decisión recae en la posibilidad de indemnización, será relativa; mientras que, si se decide reponer al puesto de trabajo, será absoluta. (2013, p. 155). Asimismo, cabe resaltar lo articulado por Ferro (2021), quien da un mayor alcance sobre el último régimen de estabilidad laboral al aludir a la tutela resarcitoria como una solución a los despidos que califican como no justificados.

Claramente es posible identificar que un Estado goza de estabilidad laboral absoluta cuando garantiza de manera eficiente y adecuada la reposición de los trabajadores que fueron cesados de manera injustificada o fraudulenta; sin embargo, podrá entenderse que solo tiene estabilidad laboral relativa si frente a este tipo de despidos no se le asegura la reposición, sino solo una indemnización.

Indistintamente de los grados de protección que tenga la estabilidad laboral, se afirma que su finalidad es establecer un límite ante posibles actos arbitrarios del empleador, procurando tutelar e impedir ceses injustificados o fraudulentos. Evidentemente, se pretende que los trabajadores no se vean expuestos a escenarios donde se rompen las relaciones laborales bajo criterios contrarios a los principios laborales, siendo necesario de una causa justa establecida por el ordenamiento jurídico vigente.

En el caso peruano, la EL se ha regulado de manera expresa desde la Constitución de 1979, reconocida en su artículo 48 al regular la necesidad de que exista una causa justa señalada por ley para poder justificarse el despido. Y en virtud de este artículo, es que Blancas (1982) señaló que el Estado optó por un sistema de estabilidad absoluta (p.42).

Puede entenderse que, a partir de dicha fecha, el Estado adoptó el régimen de estabilidad laboral absoluto, prohibiendo cualquier supuesto de despido sin una causa justa y establecida por ley, debiendo restituirse al trabajador a su estado laboral anterior.

Es preciso señalar respecto a ello que el Tribunal Constitucional ha criticado el cambio normativo entre las Constituciones de 1979 y 1993 respecto a una transformación en el enfoque sobre la estabilidad laboral. Mientras que el artículo 48 de la Constitución de 1979 reconocía expresamente el "derecho de estabilidad en el trabajo" y limitaba el despido únicamente a las causas previstas por la ley.

En cambio, la Constitución de 1993 adoptó un enfoque más flexible plasmado en el artículo 27, omitiendo cualquier referencia explícita al derecho de estabilidad laboral o a la

exclusividad de las causales de despido, solo estableciendo de manera expresa que la ley otorga tutela contra el despido arbitrario.

El máximo intérprete de la Constitución ha señalado en el Fundamento 7 del EXP. N.º 01647-2013-PA/TC (2015) que esta modificación refleja un cambio de paradigma normativo, puesto que la eliminación de la referencia a la estabilidad laboral absoluta implica que la reposición laboral ya no constituye necesariamente el mecanismo idóneo para proteger frente al despido arbitrario. Esto se traduce en un marco normativo que permite la adopción de medidas alternativas, como la compensación económica, siempre que estas cumplan con el estándar de "adecuada protección" establecido en la Constitución.

Ahora bien, en el caso del sector público se habla de la carrera administrativa, y para ello es necesario remitirse a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa (1984), que en su artículo 4 y 24 establece lo relativo a la estabilidad en el empleo como principio y derecho respectivamente. Para Boyer (2019), la EL en el sector público constituye un aspecto esencial que permite que el funcionario público pueda seguir desempeñando sus labores de acuerdo con los intereses del Estado, no dependiendo de los intereses particulares del gobernante de turno. En el mismo sentido, Abanto y Paitán (2017) comentan que la EL, de igual manera en el ámbito público, constituye una garantía necesaria a efectos de que solo pueda cesarse al funcionario por causal establecida en la ley.

Esto no significa que los servidores públicos no puedan ser removidos de sus cargos y funciones, sino que su cese debe estar fundado en causas establecidas en la ley, es decir causas legales, evitando supuestos que comprenden despidos arbitrarios o injustificados.

Conforme a ello, en el contexto de los despidos masivos se debió considerar lo establecido en el artículo 34 de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa (1984) que se encontraba vigente para la fecha, la cual alude a las causas por las cuales debía cesar la carrera administrativa, como es el cese definitivo.

Naturalmente, no es posible que se sustente un cese definitivo del trabajador sin explicar las razones o sustentarse en algún supuesto que también debe estar establecido en la ley. Por tal razón se debe tomar en consideración el artículo 35 (1984) de la misma norma que establecía qué causas estaban justificadas a efectos de ordenar un despido, por ejemplo "la ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo".

Asimismo, se puede señalar que son causas que justifican el cese de un trabajador,

sustentadas en la capacidad física o mental del trabajador y en la imposibilidad de que siga laborando bajo el cargo o funciones asignadas. También se considera como otra causa el límite de edad al cumplir setenta años.

Finalmente, para la destitución, el artículo 28 del mismo Decreto Legislativo N°276 (1984) estipula una serie de causales que también deben ser comprobadas o sustentadas a efectos de destituir o cesar de manera temporal al trabajador.

En esencia, la extinción laboral solo puede generarse a partir de causas justificadas que se encuentren previstas en la norma correspondiente, considerando que la EL en el ámbito público es un aspecto esencial y elemental, ya que permite que se genere un escenario donde los servidores públicos puedan laborar de manera continua y garantizar un servicio público idóneo a la ciudadanía.

Conforme al análisis de la estabilidad laboral y del marco legal correspondiente que resultaba aplicable a los trabajadores cesados del congreso, corresponde analizar si el procedimiento de racionalización llevado a cabo se dio conforme a la normativa pertinente.

### 3.1.2 ¿El procedimiento de racionalización que conllevó al cese de personal fue llevado de acuerdo con las debidas garantías?

Como se aprecia de los antecedentes del caso, durante el periodo de gobierno y auto golpe de estado del ex presidente Alberto Fujimori, se instauró el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, mediante el cual se tomaron medidas radicales como el cierre del Congreso de la República, la intervención en los Poderes del Estado, la suspensión de la Constitución del 79, entre otras.

En esencia, durante este periodo el país se sumergió en una crisis política, en la cual se adoptaron medidas que produjeron la vulneración sistemática de derechos fundamentales, y se propició la satisfacción de intereses particulares. Todas las medidas adoptadas fueron cuestionadas y reprochadas, precisamente por incidir de manera irreparable en los derechos de los involucrados, medidas que bien podrían ser consideradas como radicales y contrarias al orden constitucional.

Como bien indica el autor Rojas, se puede precisar que el Estado ha generado constantes violaciones de derechos, pese a que su rol es de garante (2012, p.70). Por tal razón, resulta adecuado afirmar que durante este periodo de gobierno no solo se afectaron derechos humanos, sino que también se afectó la institucionalidad democrática y el orden

constitucional, lo que conllevó a la adopción de medidas que resultaban desproporcionales y no razonables.

De esta manera, durante el gobierno emitieron diversos Decretos Leyes, dentro de los cuales se puede destacar el Decreto Ley N° 25640, mediante el cual se ejecutó un proceso de racionalización de personal que condujo al cese de los trabajadores.

En principio, acorde a la norma antes citada, se debe tener presente que existieron dos momentos en los cuales se pretendió cesar a los trabajadores, el primero a través de diversos incentivos económicos a efectos de que los trabajadores renuncien voluntariamente, y en caso no se acogieran a dicho incentivo, serían puestos a disposición del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la consigna que sean reubicados. Además, si no eran reubicados en el plazo de 45 días, sencillamente cesarían de la carrera administrativa.

Luego de ello, el gobierno emitió el Decreto Ley N° 25759 que derogó esa disposición y dispuso que se realizaría un examen a través del cual se evaluaría al personal del Congreso a efectos de que ocupen las nuevas plazas según el cuadro de asignación de personal (1992). De esta manera, si no se aprobaba la evaluación o esta no era rendida por el trabajador, serían cesados de sus labores.

Como se aprecia de los hechos, los denunciantes no aprobaron o no se presentaron a la evaluación, y por tal motivo se emitieron dos resoluciones de cese por causal de reorganización de personal.

De esta forma como procedimiento inicial se creó un régimen de incentivos a través del cual se persuadía a la renuncia, y en caso los trabajadores no se acogieran a dicho beneficio eran puestos a disposición del INAP para su reubicación. Luego, se derogó la posibilidad de ser reubicados y se estableció un proceso de evaluación para ocupar determinadas vacantes, estableciéndose que quienes no aprobaran con la nota mínima requerida o no se presentaron serían cesados de sus labores.

Respecto al régimen de incentivos, es necesario señalar que no resultó inadecuado en lo absoluto, al contrario, se considera que la Administración Pública tiene la facultad de plantear este tipo de incentivos a efectos de conseguir una mejora en la reorganización, precisamente porque ello queda a la elección de los trabajadores; sin embargo, sí es evidente la arbitrariedad e ilegalidad del acto al condicionarse optar por este régimen de incentivos o ser reubicados.

En un sentido práctico, el gobierno obligaba a los trabajadores del Congreso para que opten por la renuncia voluntaria o ser reubicados posteriormente, sin perjuicio de la posibilidad de ser cesados de la carrera administrativa, hecho que contravino manifiestamente el artículo 24 de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa vigente para la fecha.

Siguiendo lo desarrollado previamente, esta disposición sí era contraria al principio de estabilidad laboral prevista en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 276, pues técnicamente el trabajador sería cesado de una forma u otra; sin perjuicio del hecho de que al ser reubicado no se tomaba en cuenta su consentimiento. De esta forma, si se realiza un análisis del panorama completo, sería factible incluso asumir que el régimen de incentivos solo fue producto de una estrategia para el cese de trabajadores bajo una cubierta de legalidad, un primer intento de despedir a los trabajadores bajo el sustento de la renuncia voluntaria, dejándolos sin opciones en las que verdaderamente pudieran tomar una decisión acorde a su voluntad. Esto se debe, precisamente porque no optar por la renuncia voluntaria conllevaba a la reubicación y luego su cese. Como una crítica razonable, considerando el contexto político, puede resultar evidente hoy en día, que la reubicación no se iba a llevar a cabo en el plazo establecido, y conforme a la disposición arbitraria vigente para la fecha, los trabajadores serían cesados de la carrera administrativa.

Ello cobra más sentido al evidenciar que mediante distintos Decretos Leyes, el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori, había cesado a jueces, magistrados, fiscales y personal del gobierno, sin la posibilidad de cuestionar dichos ceses. De esta manera, eran claras las intenciones del gobierno de turno respecto a este tipo de procesos implementados y la satisfacción de los intereses particulares, en aras de gobernar sin el mayor impedimento posible. Naturalmente, las medidas que fueron adoptadas en este periodo de gobierno requerían de las facilidades necesarias que no iban a ser avaladas por diversas autoridades, por lo que se requirieron de medidas que transgredieron el orden constitucional.

En tal sentido, a efectos de conseguir dicha finalidad, y en aras de maximizar los ceses de los trabajadores, se estableció el proceso de evaluación.

Respecto a este proceso, conviene comentar también se considera adecuado que la Administración Pública evalúe la capacidad y desempeño de los trabajadores a efectos de garantizar la eficiencia y prestación adecuada de servicios. Este tipo de procesos es utilizado a diario en concursos públicos, pues se pretende contratar a personal idóneo para

el cargo, más aún si se trata de una función que se desempeña en favor de la sociedad.

Conforme a ello, mediante este tipo de evaluación se procura que se maximice la eficacia de los trabajadores. De forma concordante, Neves et al. (2013) precisa que este tipo de evaluaciones constituyen instrumentos adecuados para mejorar la calidad del servicio civil y es aceptado por la mayoría (p. 436).

Así, es factible establecer que implementar un procedimiento de evaluación para el personal del Congreso no era contradictorio a la estabilidad laboral de la cual gozaban, pues estaba dentro de las facultades de la Administración establecer este tipo de procesos, considerando incluso que resultaría beneficioso para la eficiencia en el desempeño de las funciones.

No obstante, hay un aspecto importante que debe ser considerado y que bien puede entenderse como evidente en este tipo de procedimientos, y es que el mismo debe estar respaldado por las garantías y principios necesarios que garanticen la integridad del mismo. En otros términos, el proceso de evaluación debe llevarse a cabo de manera transparente e íntegra a efectos de que no se materialicen actos arbitrarios, pues ello sí atentaría contra el principio de estabilidad laboral.

Ahora bien, para que un sistema de incentivos para la renuncia voluntaria o un procedimiento de evaluación del personal sea compatible con los estándares constitucionales de la estabilidad laboral establecidos en el artículo 48 de la Constitución de 1979, es indispensable que tales mecanismos respeten garantías mínimas e ineludibles que aseguren su legitimidad.

En el caso materia de análisis, en primer lugar, debió garantizarse el consentimiento libre, informado y no coaccionado del trabajador frente a cualquier incentivo ofrecido para su salida. Ello implica que el trabajador debe contar con información clara y completa sobre las consecuencias jurídicas y económicas de su decisión, sin ningún tipo de presión o amenaza tácita sobre su continuidad laboral. Además, todo procedimiento de evaluación debe estar fundado en criterios objetivos, previamente establecidos y conocidos por los evaluados, evitando valoraciones arbitrarias o discrecionales.

También, se debió garantizar el acceso a mecanismos de impugnación eficaces frente a resultados desfavorables o decisiones administrativas derivadas del proceso. El principio de tutela jurisdiccional efectiva exige que todo acto que afecte derechos fundamentales, como la estabilidad laboral, pueda ser revisado ante una instancia imparcial.

Finalmente, la implementación de cualquier tipo de evaluación o incentivos en un contexto político de ruptura del orden constitucional, como el ocurrido en 1992, debía estar especialmente vigilada para evitar que se convierta en un mecanismo disfrazado de legalidad para consolidar despidos masivos.

Por lo tanto, si bien en abstracto podría sostenerse que la evaluación del personal y el ofrecimiento de incentivos no eran incompatibles con la estabilidad laboral reconocida por la Constitución de 1979, ello dependía absolutamente de que se respetaran las garantías antes descritas. La ausencia de estas convierte cualquier proceso en inconstitucional y contrario a los estándares del Estado de Derecho.

En el supuesto en concreto, se debe tener presente que la situación en la que ocurrió el proceso de evaluación evidenció irregularidades que no garantizaban la transparencia de este. Por ejemplo, el procedimiento se realizó cuando el orden constitucional había sido vulnerado, diversas instituciones y poderes del Estado habían sido comprometidos, lo que había generado una concentración de poder solo en el Poder Ejecutivo.

Además, el proceso de racionalización no fue llevado a cabo por una entidad independiente ni por el propio Congreso en un sentido práctico, sino por el gobierno de turno que iba por una reelección, el cual mostraba interés directo por renovar y reestructurar el Congreso. Igualmente, atendiendo a lo manifestado por los denunciantes, durante el proceso de evaluación, las preguntas formuladas no eran consistentes. Por otro lado, eran evidentes los casos de corrupción y diversos cuestionamientos durante el periodo de gobierno de dichos años.

Sin perjuicio de ello, el decreto ley que estableció el proceso de racionalización no permitió que se cuestionaran los efectos resultantes de la evaluación de desempeño, aspecto que es manifiestamente ilegítimo e inconstitucional.

Además, conviene tener presente que el proceso de evaluación fue desarrollado en un periodo muy corto, con un cambio inesperado del presidente de la Comisión Administradora y con una suspensión anterior. A manera de crítica, se considera que este proceso en realidad no fue implementado para que los trabajadores sean evaluados en cuanto a su capacidad y desempeño, de tal manera que puedan ocupar las plazas establecidas en los nuevos cuadros de asignación de personal, sino que solo constituyó una formalidad sin respaldo legal para cesar a los trabajadores denunciantes.

Resulta evidente que el proceso de evaluación solo constituyó una estrategia para dar

apariencia de legalidad al cese de personal, precisamente dado el cese masivo de distintos trabajadores de los poderes del Estado, incluyendo el cese de magistrados del Tribunal Constitucional.

Dado el despido sistemático de trabajadores en diferentes áreas del organismo estatal, es fácil asimilar o asumir razonablemente que esa era la finalidad perseguida por el gobierno de turno. Por lo que, cualquier mecanismo implementado para “garantizar los derechos de un debido procedimiento” solo constituían apariencias de legalidad que terminaban por demostrar su ineficacia.

Un claro respaldo de lo afirmado era la imposibilidad de cuestionar los efectos del proceso de racionalización a través de los recursos administrativos. Esto por sí solo ya permite sospechar de la irregularidad que podía presentarse en la evaluación del personal, porque en ningún Estado que se considere democrático y de derecho es aceptable la prohibición de acceder a un recurso que cuestione los efectos de un procedimiento de esta naturaleza, pues ello tiene incidencia en los derechos laborales del trabajador y en la seguridad social.

Peor aún fue el hecho de que tampoco podían cuestionarse los efectos del proceso a través del amparo, un recurso esencial e importante para garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales. Así, es sencillo cuestionar el proceso de evaluación llevado a cabo en dicho periodo y la manifiesta ausencia de garantías que conllevaron a su posterior impugnación.

De esta manera, un proceso de esta naturaleza debía revestir de las garantías necesarias para que sea transparente e idóneo, aspecto que no se materializó en el presente caso. La forma en la cual fue llevado el proceso de racionalización denotaba irregularidades que claramente atentaban contra la EL, pues se pretendió cesar a los trabajadores para los fines particulares del gobierno de turno. Esto se puede identificar en lo manifestado por la Corte IDH en la sentencia del 4 de octubre de 2022 en el caso Benites Cabrera y otros vs Perú al reiterar que los despidos masivos se generaron en una situación de ineficacia de las instituciones judiciales, dotada de ausencia de garantías necesarias para un adecuado control estatal (p.26).

Ahora bien, es de destacar que la Corte IDH en el presente proceso analizado, no profundizó sobre la racionalización llevada a cabo, omitiendo emitir un pronunciamiento alegando que solo se ceñiría a analizar la vulneración de los derechos al acceso a la justicia y protección judicial.

No obstante, tal extremo era necesario en aras de reconocer la protección de derechos laborales, más aún cuando el mismo Estado determinó posteriormente que los ceses en dicho contexto fueron arbitrarios.

Conforme a ello, es claro que no se garantizó el debido procedimiento conforme a las normas legales y laborales vigentes para la fecha, al contrario, se atentó contra la EL a través del proceso de racionalización que estuvo plagado de irregularidades.

Por lo tanto, no resultaba válido el cese de personal como consecuencia del proceso de racionalización de personal debido a la reorganización del Congreso, ya que no se garantizó su transparencia e idoneidad, y atendió a fines particulares del gobierno. Considerando el contexto, la ruptura del orden constitucional y la concentración de poderes al Ejecutivo, resulta evidente que el cese de los trabajadores no fue legal.

Ello debió ser considerado por la Corte IDH, siendo necesario que se analice la legislación interna y la transparencia de las normas emitidas y los efectos que estas producían. Se considera que la Corte dejó pasar un aspecto de suma importancia, que hubiera constituido precedente para los demás casos denunciados y relacionados al cese de trabajadores. Era esencial que se realice un análisis sobre el proceso de racionalización de personal, no solo por el contexto en el cual fue llevado a cabo, sino también por su relación con el cese de otros trabajadores en otras áreas del aparato estatal.

Fácilmente la Corte pudo haber identificado un patrón y establecer la finalidad del gobierno del ex presidente Alberto Fujimori en cuanto a estos ceses; sin embargo, su abstención conllevó a que se dejara en incertidumbre respecto al proceso de racionalización y no se estableciera un criterio a nivel internacional sobre la validez o invalidez del despido masivo de trabajadores en el Perú.

De igual forma, en la actualidad, todavía estos temas se analizan como lo puede ejemplificar la Política Nacional de Empleo Decente que tiene vigencia hasta el 2030, en el que se destaca el objetivo prioritario orientado a crear más oportunidades laborales a las personas (2021). Desde este punto de vista, el derecho laboral tiene una importancia excepcional para que las políticas públicas que se implementen deben seguir estos lineamientos, y en el caso en cuestión no se vio esto, vulnerándose la estabilidad laboral.

### **3.2 ¿Se vulneraron los derechos al acceso a la justicia y la protección judicial de las víctimas?**

### 3.2.1 ¿Qué aspecto comprenden el derecho al acceso a la justicia y el derecho a la protección judicial?

Antes de mencionar los derechos involucrados en el presente caso, resulta pertinente mencionar un derecho general que en la doctrina permite conocer este tópico de manera precisa como lo es la tutela jurisdiccional efectiva. En tal medida, el doctor Priori (2003) lo define como un derecho a través del cual, toda persona puede acceder a un órgano jurisdiccional a efectos de que solicite protección respecto a una determinada situación jurídica (p. 280).

Entonces, se puede comprender que el derecho antes mencionado puede involucrar derechos como el acceso a la justicia y el de la protección judicial. Al ser un derecho tan amplio, también está involucrado en el presente caso; aunque es más conveniente centrarse en los otros dos derechos a fin de que se pueda analizar mejor la situación actual.

Dentro del marco doctrinario antes mencionado, el derecho al acceso a la justicia tiene una definición que merece la pena tener en cuenta. Es así, que los autores Cappelletti y Garth articulan que este derecho inicialmente aludía al derecho a la defensa de la persona en cualquier proceso, y este era inherente a esta; aunque con la llegada de la modernidad se hizo presente la concepción que los derechos deben permitir desenvolver al grupo de personas, y no solo de manera individual. Por último, se considera a este derecho como aquel que servirá de sostén en todo ordenamiento jurídico que salvaguarde los derechos fundamentales de las personas en condiciones de paridad (1983, pp. 19-23).

De esta manera, cuando se hace referencia al acceso a la justicia debe entenderse a la posibilidad que tiene toda persona para hacer valer su derecho ante la ley de manera equitativa, constituyéndose como una garantía de protección y tutela. Al respecto, Balbuena (2004) precisa que se pueden identificar dos dimensiones con relación a esta garantía: toda persona tiene derecho a acudir a un sistema judicial y obtener una respuesta por parte de este, y que dicha respuesta debe garantizar aspectos como la igualdad, celeridad y gratuidad cuando corresponda (p. 3).

En esa línea, la jurisprudencia Vásquez señala este derecho se encuentra vinculado con la función esencial que desempeña la administración de justicia en un Estado democrático, puesto que la administración de justicia, a su vez, constituye un ejercicio del poder del Estado y está reconocida constitucionalmente (2021, p.128-129).

Cabe manifestar que un Estado de Derecho no puede denegar el acceso a la justicia, no

solo porque ello constituye una clara violación a un derecho humano, también porque sustentaría un sistema jurídico irregular que no atiende a la protección de derechos. Por ende, se puede afirmar que este derecho no solo fortalece la confianza ciudadana en las instituciones judiciales, sino que también asegura la vigencia de un Estado equilibrado, donde ningún poder predomine sobre otro, consolidando así la democracia y el respeto de derechos.

Es relevante mencionar que el acceso a la justicia se puede dar de otras maneras y no necesariamente por la vía judicial. De esta manera, el autor Michele Taruffo arguye que existe en los ordenamientos jurídicos del mundo la facultad de que las personas puedan solucionar sus conflictos mediante una resolución alternativa de disputas. Sin embargo, este reconoce que el valor de una sentencia basada en derecho permite que el derecho al acceso a la justicia se pueda manifestar de manera plena (2019, pp.27-28). Así, resulta imprescindible que se garantice este derecho a través de una respuesta idónea y rodeada de garantías y principios procesales.

Ahora bien, el artículo 8.1 de la Convención estipula el derecho a que toda persona sea oída ante un tribunal, y si bien es cierto que este artículo no estipula de manera expresa el título “derecho al acceso a la justicia” su contenido sí permite apreciar que se trata de dicho derecho, pues estipula claramente que toda persona tiene derecho a que sea oída por un juez o tribunal competente (1969). En otras palabras, regula la posibilidad de que toda persona tenga acceso a un órgano jurisdiccional y defienda sus intereses y derechos.

Como respaldo de lo sustentado, se debe considerar lo acotado por la Corte IDH en el caso Cantos vs. Argentina sobre el artículo en cuestión, al establecer que de dicho artículo se desprende que los Estados no deben impedir o imposibilitar el acceso de las personas al sistema de justicia (2022, p. 28).

De esta manera, es posible afirmar que la Convención, sumado a la jurisprudencia, regula de manera adecuada el derecho al acceso a la justicia, garantizando que toda persona pueda acceder ante un tribunal a efectos de determinar la situación de sus derechos. Sin embargo, es importante comprender que este derecho no solo abarca la posibilidad de acceso formal a un tribunal, sino también que el proceso que instaure en virtud de ello, sea justo e imparcial.

Lo anterior, se recalca por Argés (2018) cuando este indica este derecho también implica que el proceso desarrollado sea imparcial y justo, a través de parámetros como la imparcialidad y equidad (p. 79). En esa línea de pensamiento, es posible sustentar que este

derecho contiene dos dimensiones: uno que comprende el acceso a un tribunal, y otro referido a un proceso justo e imparcial.

Por otro lado, el derecho a la protección judicial como derecho humano también se constituye un aspecto esencial en todo sistema garantista, de tal forma que su inobservancia es inconcebible en un Estado de Derecho. Conforme a ello, el artículo 25 de la Convención permite entender que la protección judicial estaría garantizada si se posibilita a la persona que acceda a un recurso sencillo y rápido contra actos que atenten contra sus derechos fundamentales (1969).

Conviene resaltar que para la Corte IDH, según señala en el caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, resulta óptimo el recurso en la legislación nacional cuando este permite que se tutelen los derechos afectados y es capaz de generar los resultados para los cuales fue creado (1988, p. 14). En tal sentido, estas dos características se complementan al momento de determinar si un recurso interno se debe agotar o no según el artículo 46 de la Convención.

Conforme a ello, el Estado tiene el deber de implementar un recurso que sea capaz de atender a los cuestionamientos relacionados a la afectación de derechos fundamentales. Un claro ejemplo es la Acción de Amparo, que se ha implementado en el Perú para tutelar derechos afectados que no son tutelados a través de otros recursos constitucionales. Asimismo, que se garantice el cumplimiento, por parte de las autoridades respectivas, respecto a la admisibilidad del recurso, llevándose a cabo un proceso judicial revestido de las garantías procesales correspondientes.

Centrándonos en el caso en cuestión, y acorde a la época, la norma correspondiente sobre la Acción de Amparo se encontraba regulada en la Ley N° 23506, y en su artículo 24 da una serie de derechos que se deben proteger en mérito a esta acción de garantía. Lo que se puede destacar de esto, es que no se trata de una lista cerrada al permitir “los demás derechos fundamentales que consagra la Constitución” (1982). Por lo tanto, la interposición de este recurso, ciertamente, era pertinente ante el ataque de los derechos antes mencionados.

Finalmente, cabe manifestar que el recurso implementado puede ser limitado para determinados aspectos o materias, siempre que ello no afecte su eficacia y se implementen otros recursos para las materias restantes. En el caso peruano, por ejemplo, es posible apreciar al habeas corpus y habeas data como recursos que se han implementado para garantizar derechos como la libertad y el acceso a la información; y al amparo para todos

los demás no comprendidos en estos.

### 3.2.2 ¿La imposibilidad determinada por ley de interponer un amparo sobre los efectos del proceso de racionalización vulneran el derecho al acceso a la justicia y protección judicial?

Como se ha establecido previamente, durante el periodo de gobierno y auto golpe de Estado del ex presidente Alberto Fujimori, se tomaron decisiones cuestionables que afectaron el orden constitucional, y uno de los aspectos más cuestionados fue el cese de los trabajadores del Congreso a través de un proceso de racionalización, que como ya se ha establecido no se llevó a cabo con las garantías de un debido procedimiento, afectándose el principio de estabilidad laboral.

No obstante, un aspecto ligado a este procedimiento de racionalización fue la disposición contenida en los Decretos Leyes emitidos respecto a la imposibilidad de interponer un amparo ante los efectos de las decisiones tomadas por el gobierno de turno. Debe tenerse en cuenta que el amparo es uno de los recursos más esenciales del ordenamiento jurídico peruano, pues mediante su instauración se pretenden salvaguardar derechos fundamentales transgredidos, tanto por particulares como por el mismo Estado.

Peñaranda (2010) precisa que, mediante el amparo, se procura la tutela y garantía del goce y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, condenando cualquier acción que pueda resultar lesivo o perjudicial para estos derechos. En la misma línea de pensamiento, Viera expresa que este proceso manifiesta una tutela urgente que ampara situaciones en las cuales se evidencian supuestos de injusticia o actos inconstitucionales, y que el paso del tiempo resulta más perjudicial (2014, p.166).

De esta forma, como una manifestación de la tutela de urgencia, es imprescindible que se garantice ante supuestos en los cuales se manifiesta una violación de los derechos fundamentales, precisamente porque su protección no puede esperar en tanto puede retornarse irreparable.

En el contexto del auto golpe de Estado, el amparo fue desnaturalizado completamente y se crearon diversas causales de improcedencia, tal y como lo describió el perito Samuel Bernardo Abad Yupanqui el 6 de junio del 2006 a solicitud de la Corte IDH sobre los efectos del Decreto Ley N° 25640 y la Resolución N° 1239-A-92-CACL. Así, se estableció lo que hubiera distintas disposiciones que establecieron causales de improcedencia para el amparo:

- En el caso del Decreto Ley N° 25454 se estableció que no procedía el amparo contra los DD.LL 25423, 25442 y 25446, los cuales contenían decisiones relativas al cese de vocales de la Corte Suprema, magistrados y fiscales. En otros términos, se imposibilitó que se interpusiera el amparo ante el cese de trabajadores del Poder Judicial.
- El artículo 2 del Decreto Ley N° 25473 mediante el cual se estableció que no era posible cuestionar el cese de un fiscal supremo a través del amparo.
- Artículo 1 del Decreto Ley N° 25496 en el cual se estableció la imposibilidad de cuestionar el cese de 17 magistrados.
- El Decreto Ley N° 25528 el cual impidió que se acudiera al amparo para cuestionar la modificación del régimen legal previsto para la importación de alimentos.
- El Decreto Ley N° 25529 que estableció la no procedencia del amparo ante el cese de 24 magistrados.
- El Decreto Ley N° 25531 que tampoco permitió el amparo para el cese de registradores públicos.
- El Decreto Ley N° 25545 que dispuso dar fin a los contratos de explotación con Petro Perú y que no procedía el amparo.
- El Decreto Ley N° 25580 que dispuso que no procedía el amparo para impugnar el cese de 7 magistrados y 176 secretarios y testigos actuarios, además de no poder cuestionarse mediante este recurso las acciones de investigación realizadas a cabo por una Comisión Evaluadora.

Tal y como se aprecia, se imposibilitó acudir al amparo para cuestionar decisiones que afectaban derechos de carácter fundamental, y especialmente a través del Decreto Ley N° 25640 se imposibilitó acudir al amparo para cuestionar el proceso concerniente al presente caso sobre estos ex trabajadores.

Esto implicaba que aun cuando el procedimiento de racionalización de personal haya presentado irregularidades o arbitrariedades, se prohibía acudir al amparo para cuestionar el cese de trabajadores, porque ello implicaba cuestionar los efectos del Decreto Ley.

En ese sentido, dichas causales de improcedencia que fueron establecidas durante este periodo desnaturalizaron el proceso de amparo, debido a que se determinaron ciertos aspectos o zonas que estaban exentas de control constitucional. Esto conlleva a la afectación de derechos fundamentales y la inobservancia de normas internacionales sobre derechos humanos, las cuales garantizan el derecho a un recurso efectivo que garantice la

plena vigencia de los derechos afectados.

Dicho esto, el autor que contribuyó con su perito, el doctor Abad, años después expresaría que en aquel contexto se desnaturalizó el régimen procesal de tal medida, estableciéndose causales de improcedencia que carecían de sentido (2015, p.300).

Debe considerarse que un Estado democrático y garantista, se caracteriza por adoptar medidas que aseguren en la medida de lo posible la vigencia de los derechos fundamentales, por lo que toda disposición contraria implica un desconocimiento de las garantías y principios constitucionales que rigen el orden democrático. Solo los Estados autoritarios y dictatoriales prohíben que sus actos sean cuestionados por vías idóneas como el amparo, precisamente porque quieren facilitar la vigencia y eficacia de las medidas adoptadas.

Desde una perspectiva diferente, esta imposibilidad determinada por ley concentra el poder y toma de decisiones solo en el Ejecutivo, pues sus actos no pueden ser revisados por un tercero, que en este caso debía ser el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de la injerencia en su independencia, que como se analizará en el presente problema fue comprometida seriamente.

Así, no solo se afectan derechos fundamentales, sino que se incide de manera negativa en el funcionamiento correcto de la Administración Pública y en las funciones desempeñadas por cada poder del Estado, imposibilitando el ejercicio correcto de los derechos y garantías judiciales que caracterizan a todo Estado democrático y de derecho, soslayando cualquier posibilidad de acceder a la justicia u obtener protección judicial, todo ello, contrario a las disposiciones vigentes en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Como bien lo precisó San Martín Castro (1992):

La propia sociedad se ha visto desprotegida en la defensa de sus derechos. Se ha recortado la posibilidad de interponer acciones de garantía constitucional, se ha eliminado la justicia orgánica constitucional, y el principio de inaplicación de normas inconstitucionales o ilegales ha sido prácticamente expulsado del sistema jurídico (p. 68).

En particular, Huerta especifica que aquellas normas vigentes que impidan solicitar la protección judicial cuando se dé una vulneración a los derechos fundamentales constituye como una acción perjudicial. Asimismo, se entiende que normalmente, con el poder estatal, es muy común ver estos casos en todos los países y es una práctica que debería erradicarse del sistema internacional (2011, p. 217). Ahora bien, del aporte antes citado

se puede extrapolar y añadir que puede verse vulnerado el derecho al acceso a la justicia, de igual forma, si es que la normativa en cuestión impide que la ciudadanía pueda ingresar a la defensa de sus derechos ante un ente jurisdiccional.

En este caso, era evidente que la imposibilidad de interponer un amparo era contraria a un Estado democrático, por lo que es válido afirmar que también se afectó el acceso a la justicia y protección judicial. Entonces, la sola existencia del artículo 9 del Decreto Ley N° 25640 en el que, explícitamente, indicaba que “no procede la acción de amparo” (1992) conlleva a que se contravengan los derechos antes aludidos.

### 3.2.3 ¿El Estado peruano garantizó los derechos de las víctimas previstos en el artículo 8 y 25 de la Convención a través del proceso judicial y constitucional seguido?

Ahora bien, pese a la disposición contenida en el Decreto Ley N° 25640 respecto a la imposibilidad de cuestionar los efectos de este mediante el amparo, los trabajadores cesados a través del procedimiento de racionalización interpusieron un amparo luego de haber agotado la vía administrativa.

De esta manera, con fecha 2 de marzo de 1995 se presentó un amparo ante el Vigésimo Octavo Juzgado Especializado en los Civil de Lima. A través de este Juzgado, se declaró fundada la demanda e inaplicables las resoluciones N° 1303-A-92-CACL y N° 1303-B-92- CACL publicadas el 31 de diciembre de 1992 que habían dispuesto el cese de los trabajadores, ordenándose que se les reponga a su centro de labores.

Sin embargo, el argumento por el cual declaró fundado el amparo no contempló las irregularidades del proceso de racionalización o la ilegalidad establecida sobre la imposibilidad de cuestionar en la vía administrativa los efectos de dicho proceso, sino que se sustentó en la resolución que designó al presidente de la Comisión, la cual no había surtido efectos legales a la fecha de la emisión de las resoluciones cuestionadas.

Como era de esperarse, el Procurador Público formuló apelación y la Corte Superior revocó la sentencia, y reformándola, la declaró improcedente. El argumento central de esta decisión fue la caducidad de la acción, pues se establecía que el ejercicio de la acción de amparo caducaba a los 60 días de producida la afectación, no siendo necesario agotar la vía administrativa.

Como se aprecia, no se hizo un análisis sobre el fondo del caso, indicándose de manera superficial la caducidad de la acción e incluso sobre la irreparabilidad del derecho. Conforme a ello, corresponde analizar sobre la caducidad a efectos de entender el

razonamiento empleado por el Juzgado y posteriormente por el Tribunal Constitucional.

La caducidad es una institución procesal que alude al paso del tiempo y la inacción del titular, de tal manera que se imposibilita, que se cuestione la vulneración de un derecho en un proceso judicial. Conforme a las disposiciones legales, la caducidad extingue la acción y el derecho, que a diferencia de la prescripción solo extingue la acción (Vidal, 2009, p. 236).

Cabe precisar que, si bien el amparo es esencial para la tutela de derechos fundamentales, no implica que exista un tiempo ilimitado en el cual el titular del derecho pueda cuestionar su afectación ante un proceso judicial, o incluso al mismo Tribunal Constitucional. Es legítimo y adecuado que el Estado interponga un límite temporal para este tipo de recursos a efectos de garantizar la seguridad jurídica, pues no sería lógico que pueda demandarse una pretensión sin limitación alguna en el tiempo.

Al respecto, la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria en la Casación N° 6634-2019 indica que la caducidad extingue la acción y el derecho como un efecto por el paso del tiempo y la inacción del titular. Este aspecto se encuentra vinculado con el interés colectivo y la seguridad jurídica, que a su vez está fijado por la ley.

De esta forma, se considera adecuado que se establezca un límite temporal a efectos de cuestionar la vulneración de un derecho; sin embargo, su determinación debe ajustarse a las garantías de un debido proceso y la protección de los derechos humanos, especialmente en este caso donde se debió aplicar la caducidad en concordancia con la Convención.

Por ejemplo, en este caso se considera que debió flexibilizarse la norma en virtud del principio pro actione que, según el Tribunal Constitucional, acorde al Expediente 1049-2003-AA/TC implica que deben interpretarse los requisitos procesales en virtud de la continuación del proceso y no una pronta conclusión (Según como se citó en el expediente N° 2302-2003-AA/TC, 2005, p. 5).

Esto, debido al contexto en el cual se emitieron los decretos y se dio el proceso de racionalización. Al emitirse normas que limitaban el derecho de cuestionar los efectos de los Decretos Ley mediante el amparo, se creó un estado de incertidumbre jurídica en el cual los afectados no tenían una vía idónea a la cual recurrir para reclamar la protección de sus derechos.

En ese sentido, existía una norma que impedía acudir al amparo, y por otro lado, una

disposición que impedía cuestionar los efectos de la racionalización de personal mediante la vía administrativa, por lo que existía incertidumbre jurídica respecto a la salvaguarda de los derechos perjudicados. Ante ello, los trabajadores optaron por la vía administrativa a efectos de evitar futuras nulidades, y al agotarse esta vía acudieron al amparo.

Dado este contexto de incertidumbre y vulneración de garantías judiciales, hubiera resultado concordante con la Convención y el derecho a la protección judicial, que el plazo de caducidad haya sido considerado desde que se agotó la vía administrativa. Esta interpretación hubiera sido favorable para los derechos afectados y se hubiera discutido sobre el fondo del caso.

Ahora bien, el Estado cuestionó que los denunciantes promovieron indebidamente una serie de recursos administrativos, aspecto totalmente errado, pues ante un escenario de incertidumbre tanto en la vía administrativa como judicial, lo lógico es que se accionara de inmediato en cualquiera de las dos vías. Lo contrario, implicaría asumir que los denunciantes tenían conocimiento sobre cuál era la vía idónea; sin embargo, como ya se ha establecido el escenario evidenciaba incertidumbre, corrupción y arbitrariedad.

Si bien la Sala Superior no consideró este aspecto, el Tribunal Constitucional sí debió hacerlo, pues como máximo intérprete de la Constitución le corresponde garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, y ejercer este tipo de interpretaciones. Sin embargo, solo reprodujo el argumento del órgano jurisdiccional respecto a la caducidad y la irreparabilidad del derecho, no analizando el fondo del caso. Por ello reiteró que la Ley N° 23506 exige solo sesenta días hábiles para interponer el recurso de acción de amparo; asimismo en la misma norma se estipula que no será necesario cumplir una vía previa si es que el demandante no tiene el deber de hacerlo.

No obstante, dicha decisión no es de extrañar, pues la imparcialidad e independencia del Tribunal Constitucional estuvo comprometida cuando se produjeron la destitución de los magistrados que estaban en contra a la reelección presidencial. En consecuencia, se vulneraron los derechos al acceso a la justicia y la protección judicial de las víctimas, no garantizándose lo prescrito en el artículo 8.1 y 25 de la Convención.

Para finalizar, cabe resaltar la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia reciente resalta que para lograr una óptima mejora en el derecho al acceso a la justicia se deben superar límites de índole físico-estructural, los obstáculos geográficos, las divisiones que se generan por la lengua; asimismo reconoce que es necesario utilizar soluciones que no

necesariamente se lleven a la vía judicial, aunque es importante no negarla (2021). Entonces, como se puede apreciar, estos derechos que se involucraron en el presente caso todavía se están estudiando y queda un largo camino para lograr la plenitud de estos.

### **3.3 ¿Correspondía analizar la afectación del derecho al trabajo y la estabilidad laboral bajo los alcances del principio de desarrollo progresivo establecido en el artículo 26 de la Convención?**

#### **3.3.1 ¿Qué aspectos comprende el principio de desarrollo progresivo regulado en el artículo 26 de la Convención?**

Conforme al capítulo III de la parte I de la Convención, se regulan el desarrollo progresivo y el deber del Estado para la protección de determinados derechos. En tal sentido, conforme al artículo 26 de la Convención, existe un compromiso por parte del Estado a efectos de adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena vigencia de los derechos que se derivan de normas económicas, sociales y culturales (ahora en adelante, DESC). Estos derechos se consideran derechos básicos y elementales en todo sistema jurídico, y al igual que los demás, garantizan que la persona tenga una vida digna.

Es sabido que los DESC no son simples aspiraciones que los Estados se comprometan a promover, sino obligaciones jurídicas que deben garantizarse y protegerse en igualdad de condiciones que otros derechos fundamentales. Estos derechos encuentran su fundamento en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), vigente desde 1976, el cual constituye uno de los pilares del sistema universal de derechos humanos. Tanto es así, que explícitamente en este tratado se reconoce en su articulado 6 y 7 sobre el derecho al trabajo y cómo este debe respetarse (1966).

Tal como lo señala Amnistía Internacional (2024) a nivel interno, los sistemas judiciales de diversos países han comenzado a adoptar un enfoque más garantista respecto a los DESC, lo cual se ve reflejado en su incorporación en constituciones modernas y reformas legislativas que busca dotarlos de mecanismos efectivos de exigibilidad; sin embargo, la equiparación de los DESC, con los derechos civiles y políticos, sigue siendo un desafío pendiente, particularmente en términos de acceso a la justicia y reparaciones.

Suárez (s/f) afirma que la garantía de estos derechos posibilita que la persona tenga un nivel de vida adecuado, pudiendo alcanzar un estado de plenitud en su proyecto de vida. De esta forma, estos derechos resultan imprescindibles para el desarrollo de la persona humana, por lo que si no son garantizados se llega a afectar la dignidad y la calidad de

vida.

Sandoval da una definición precisa sobre lo que comprende estos derechos, cuando indica que estos derechos permiten que una persona pueda tener un nivel de vida adecuado, esto es, un nivel de vida en el cual sea posible que se respeten todos los aspectos que conforman su identidad y su vida para lograr su plenitud (2001, p.15).

Dentro de los derechos que conforman los DESC se encuentra el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación y en general aquellos que se encuentran contemplados en los instrumentos internacionales referidos a derechos económicos, sociales y culturales.

Inclusive existe el Protocolo de San Salvador, como instrumento internacional, indica en su artículo 7 sobre los derechos que debe tener todo trabajador y su orientación a que este se mantenga en su puesto de labor (1988). Esto cobra relevancia, ya que el presente Protocolo se centra netamente en los DESC y que el Perú haya ratificado este, muestra un compromiso como país de respeto a estos derechos.

Orientado al caso en cuestión, dentro de lo que corresponde al derecho laboral en el marco del sistema universal de los derechos humanos, se estableció como criterio según una Observación General, que los Estados como el Perú deben tener en cuenta una serie de criterios. Entre estos, se encuentra la disponibilidad del empleo y cómo lo ideal es promover puestos de trabajo para conocimiento de la ciudadanía. Asimismo, otra característica que debe mostrarse es la accesibilidad del empleo y esta consiste en que no debe existir condiciones para lograr el trabajo que uno desea desempeñar. Por último, se menciona la aceptabilidad y calidad que debe tener todo trabajador en su centro laboral, y esto se perfecciona con la presencia de la justicia como elemento fundamental (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2006, p. 6). Bajo este criterio, con respecto al último elemento, se entiende que toda decisión que afectara en la vida del trabajador, como es el despido, debe tenerse en cuenta si es justo esto o no en aras de no perjudicar el desarrollo de esta persona a nivel profesional.

Un aporte importante por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es cuando señala que la administración pública debe tener criterios objetivos al momento de incorporar nuevos trabajadores o ponerle fin a la relación laboral (2016, p. 9). En esencia, el Estado siempre debe actuar en aras de favorecer un Estado de Derecho, en el que la imparcialidad primará sobre cualquier cosa.

El tema reviste una vital importancia, de tal manera que, en el plano internacional

universal, el Comité de Derechos Humanos, establece que inclusive en un Estado de Emergencia no se puede privar de todos los derechos de lo pactado en una fuente de derecho internacional público como lo es el tratado (2001, p. 5).

Asimismo, en el contexto del marco legal peruano, Rubio (2013) precisa que el Tribunal Constitucional considera que los DESC son derechos fundamentales, al igual que los derechos civiles y políticos. Un claro ejemplo de lo manifestado es la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el expediente 1417- 2005-AA/TC en la cual se indica que, a efectos de garantizar estos derechos, resulta necesario de políticas sociales a efectos de que sean gozados de manera plena, y de esta manera ser acreditado por la autoridad estatal (2005, p.7).

Ahora bien, según Sandoval todo derecho humano, incluido los DESC, implican que el Estado debe asumir tres tipos de obligaciones. En primer lugar, la obligación de respeto exige que el Estado debe evitar la implementación de acciones que limiten o dificulten el goce de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales (2001, p. 20). Esto implica claramente una obligación de abstención, en la cual el Estado debe evitar incidir negativamente en el ejercicio y vigencia de estos derechos. Sumado a esta línea argumentativa, el autor Villán, especifica que un derecho fundamental como es la integridad, el Estado debe respetarlo mediante el no sometimiento de la población a una situación de sufrimiento (2009, p. 29).

En segundo lugar, la protección es una obligación en la que el Estado adopte medidas suficientes y necesarias para que vele por el respeto de los derechos humanos, por lo que también debe implementar mecanismos de defensa (Sandoval, 2001, p. 20). Conforme lo señala el mismo autor Villán, el Estado está obligado a velar porque los particulares no imposibiliten el ejercicio de derechos fundamentales (2009, p. 29).

En tercer lugar, la obligación de realización consiste en que el Estado debe promover y hacer efectivo los derechos humanos, lo que implica la adopción de medidas que faciliten el goce de estos derechos (Sandoval, 2001, p.20). Se entiende que estas medidas pueden ser de índole legales que permitan a las personas la satisfacción de sus intereses.

Cabe manifestar que cada obligación general, importa el cumplimiento de obligaciones específicas, que, en esencia, buscan la plena efectividad de los derechos humanos y su adecuada protección en el sistema jurídico de cada país. De esta forma, los Estados deben orientar su conducta bajo una perspectiva de integralidad de todos los derechos.

Esto conlleva a que se determine de manera concreta cuál es el rol del Estado en la protección de estos derechos, al respecto el Tribunal Constitucional determina que el Estado debe tener un grado importante de participación en la promoción de estos derechos. De esta manera, acorde a la teoría institucional, el respeto de los derechos fundamentales también involucra el respeto a la institución que representa el Estado y en este caso sería el Perú (Expediente N° 011-2002-AI/TC, 2002, p. 7).

Conforme a ello, es posible afirmar que, en virtud del artículo 26 de la Convención, se establecen obligaciones a cargo de los Estados a efectos garantizar los DESC, las cuales implican respetar, proteger y realizar su plena eficacia en el sistema jurídico. Estas son obligaciones concretas que deben ser ejecutadas de manera progresiva por parte del Estado, a fin de cumplir con lo dispuesto en la Convención.

Es decir, si bien la Corte Interamericana ha mostrado una línea jurisprudencial restrictiva respecto al análisis contencioso directo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) bajo el artículo 26 de la Convención Americana, la evolución de su doctrina permite afirmar que sí era posible que se pronunciara sobre la afectación al derecho al trabajo y la estabilidad laboral en el presente caso.

En efecto, a partir del caso Lagos del Campo vs. Perú (2017), la Corte reconoció expresamente que el artículo 26 es justiciable en sede contenciosa, al declarar la responsabilidad del Estado por vulnerar el derecho a la estabilidad laboral en un contexto de despido injustificado de un dirigente sindical.

En consecuencia, la Corte pudo haber examinado si el proceso de racionalización implementado por el Estado peruano, que implicó ceses masivos sin garantías procesales ni acceso a la justicia, violaba el principio de progresividad en la protección de los derechos laborales, consagrado en el artículo 26. Más aún si se considera que el mismo Estado peruano posteriormente reconoció la arbitrariedad de dichos ceses mediante comisiones internas.

Finalmente, Toledo (2011) precisa que el principio de progresividad tiene una doble dimensión: primero una positiva, que implica la gradual satisfacción plena de los derechos, y una negativa que alude a la prohibición de retorno al estado anterior al avance realizado por parte del Estado a los DESC (p. 2).

En consecuencia, el Estado debe adoptar las medidas para garantizar en lo máximo posible la total eficiencia de los DESC, desarrollando políticas de orden interno y garantizando las

obligaciones generales establecidas.

### 3.1.2 ¿La CIDH debió analizar el principio de progresividad?

Conviene tener presente que la Corte IDH ha emitido pronunciamientos sobre el artículo 26 de la Convención en algunas oportunidades, como por ejemplo en el caso Acevedo Buendía contra Perú en el que se analizó un recorte a la pensión de jubilados y su falta de pago, además del incumplimiento del Estado respecto a las sentencias que reconocían estos derechos. La Corte IDH precisó que el artículo 26 de la Convención determinaba la existencia de un deber a cargo de los Estados para que implementen medidas de garantía sobre los derechos humanos; sin embargo, para este caso y muchos otros aun no era justiciable lo relativo al artículo antes citado de la Convención, pues se omitía emitir pronunciamiento más a fondo sobre dicho artículo (2009, pp. 31-34).

Así, como se mencionó anteriormente, hasta que se presentó el caso Lagos del Campo contra Perú (2017). En este supuesto se llevó a la Corte la situación de una persona que había sido despedida debido a una entrevista dada a un periódico local pese a tener la condición de presidente de una comunidad industrial. Este despido fue convalidado por la justicia peruana.

La Corte IDH estableció que existió una violación al derecho a la estabilidad laboral y seguridad social, y en consecuencia una clara violación al artículo 26 de la Convención por parte del Estado. Cabe manifestar que dicha sentencia determinó un cambio de criterios respecto a los DESC, pudiendo condenarse al Estado por vulneraciones al artículo 26 de la Convención (2017, pp. 47-51).

Posteriormente, se evidencian algunos otros casos en los cuales se siguió dicho criterio, como es el caso de los trabajadores cesados de Petroperú y Otros vs. Perú (2017), en el cual se estableció que:

Dado que los trabajadores cesados de Petroperú, Enapu, Minedu y MEF no gozaron de acceso a un recurso judicial efectivo, lo cual conllevó una violación a los artículos 8.1 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, la Corte concluye que el Estado es responsable de la violación del artículo 26 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, (...) (pp. 71-72).

Como se aprecia, la Corte sustentó su decisión en este extremo en función a la jurisprudencia Lagos del Campo vs. Perú, condenándose al Estado por la violación del artículo 26 de la Convención. Este mismo criterio, fue seguido en el caso San Miguel

Sosa y otras vs. Venezuela (2018), en el que se concluye que el Estado también tuvo responsabilidad al momento de poner en riesgo el derecho al trabajo en dicho país con los trabajadores (pp. 60-64).

En el presente caso, la sentencia de la Corte IDH estaba comprendida en aquel tiempo anterior en el que no se analizaba y aplicaba el artículo 26 a efectos de sancionar al Estado por afectación a derechos laborales.

Se considera que el criterio adoptado no fue el correcto, debido a que, si bien el tema central fue la vulneración al derecho de acceso a la justicia y la protección judicial, lo cierto es que mediante normas y decretos emitidos se afectaron los derechos económicos y sociales, como fue el caso del derecho al trabajo y la estabilidad laboral.

El Estado incumplió con la obligación general de proteger los DESC a través de las medidas correspondientes, aspecto que bien pudo ser analizado por la Corte; sin embargo, solo se abstuvo de pronunciarse al respecto. Técnicamente, al no analizar y establecer un criterio sobre el proceso de racionalización y el cese de los trabajadores, no se pronunció respecto al artículo 26 de la Convención.

En otros términos, ni en los procesos internos ni ante la Corte IDH, los trabajadores cesados recibieron una respuesta sobre el proceso de racionalización y el cese declarado; en consecuencia, no obtuvieron respuesta sobre el principio de progresividad.

De esta forma, se considera adecuado que la Corte IDH hubiera analizado sobre la validez del proceso de racionalización, determinando si los ceses estaban o no justificados en función a las normas y garantías previstas por el derecho interno. Ello hubiera conllevado a establecer que se afectó la estabilidad laboral, y por ende, la vulneración de los DESC, declarando la responsabilidad del Estado por inobservancia del artículo 26 de la Convención, siempre que no tomó las medidas adecuadas para salvaguardar estos derechos.

#### **IV. CONCLUSIONES**

- a) En todo Estado de derecho es esencial que se garanticen dos aspectos fundamentales respecto al trabajo: el acceso a un puesto de trabajo y la estabilidad laboral, adoptando medidas tendientes a la protección de derechos laborales, especialmente medidas destinadas a tutelar a los empleadores que son despedidos de manera arbitraria o injustificada.
- b) La estabilidad laboral en el sector público no solo constituye una garantía para los

funcionarios públicos, sino también beneficia a la ciudadanía toda vez que permite que las funciones desempeñadas estén alineadas con los intereses de la administración y no dependa de los intereses particulares del gobierno de turno.

- c) Durante el periodo de gobierno y auto golpe de Estado del ex presidente Alberto Fujimori se vulneraron múltiples derechos humanos y fundamentales, especialmente derechos laborales, ya que se cesaron a miles de trabajadores sin seguir un debido procedimiento, y se afectó el principio de estabilidad laboral en el sector público.
- d) El caso evidencia cómo la falta de garantías procesales efectivas y transparentes en contextos de crisis política, pueden generar vulneraciones masivas de derechos fundamentales. Así, en el procedimiento de racionalización del personal del Congreso, el Estado no solo incumplió el estándar de estabilidad laboral, sino que restringió indebidamente el acceso a mecanismos judiciales para la defensa de los derechos laborales.
- e) El proceso de racionalización de personal como consecuencia de la reorganización del Congreso derivado del Decreto Ley N° 25640 fue llevado a cabo de manera indebida y sin garantizar los principios laborales, generando un cese arbitrario de trabajadores y provocando un estado de incertidumbre jurídica a través de la cual se vulneraron garantías judiciales.
- f) En el presente caso se vulneraron los derechos de acceso a la justicia y protección judicial de las víctimas, debido a que mediante el Decreto Ley N° 25640 emitido y relacionado al cese de trabajadores se determinó la inviabilidad de interponer una acción de amparo para cuestionar los efectos del proceso de racionalización, creando un estado de incertidumbre jurídica que afectó los intereses y derechos de los trabajadores.
- g) El Perú no garantizó los derechos de las víctimas previstos en el artículo 8 y 25 de la Convención a través del proceso judicial y constitucional seguido, debido a que se declaró la improcedencia del amparo presentado por los trabajadores cesados bajo el argumento de la caducidad del derecho, cuando debió considerarse el contexto de incertidumbre jurídica determinada por la imposibilidad de cuestionar los efectos del cese mediante recursos administrativos y/o el amparo.
- h) Las acciones que realizó el Estado conllevaron a la vulneración sistemática de

derechos humanos y fundamentales, como el derecho a la estabilidad laboral, al debido proceso, al acceso a la justicia y a la protección judicial, evidenciándose falta de imparcialidad e independencia del sistema judicial y del Tribunal Constitucional.

- i) En el análisis del informe, se evidencia cómo el control jurisdiccional efectivo se ve comprometido cuando los poderes judiciales y constitucionales no cuentan con autonomía frente al poder político. En este caso, la integración parcial del Tribunal Constitucional y la presión política durante el régimen del autogolpe evidenciaron un debilitamiento de la independencia judicial, lo que lamentablemente afectó la posibilidad de reparación de los derechos de los trabajadores cesados.
- j) El artículo 26 de la Convención regula el principio de desarrollo progresivo dentro del cual se establece el compromiso del Estado para garantizar la eficacia y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, aspecto que debió ser analizado por la Corte IDH en relación con las medidas que fueron adoptadas y que afectaron el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, siendo necesario que se determinara la validez del proceso de racionalización y el cese de trabajadores.
- k) Finalmente, la experiencia peruana basada en el cese masivo de trabajadores del Congreso de la República resalta la necesidad de que los procesos de racionalización laboral sean diseñados y ejecutados conforme a estándares internacionales de debido proceso y transparencia. En ese sentido, la omisión de controles adecuados y la vulneración de los recursos judiciales efectivos no solo transgreden derechos individuales, sino que también debilitan la confianza en las instituciones públicas. De esta manera, el caso analizado constituye un precedente importante para que los Estados consideren la implementación de medidas correctivas y preventivas que aseguren el respeto a la estabilidad laboral y las garantías fundamentales consagradas constitucionalmente.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Abad, S. (2015). El proceso de amparo en el Perú: antecedentes, desarrollo normativo y regulación vigente. *Themis* (67), 293-307. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/14476>
- Abanto Revilla, C., & Paitán Martínez, J. (2017). *Manual del régimen laboral público*. Gaceta Jurídica.
- Amnistía Internacional. (2024, enero). Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) hablan de cuestiones tan básicas para la dignidad humana como la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y el agua. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-economicos-sociales-culturales/>
- Argés, J. (2018). El acceso a la justicia concebido como derecho humano imperativo. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 3(8), 73-92. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i8.145>
- Balbuena, P. (2004). La justicia no tiene rostro de mujer. Obstáculos para el acceso de las mujeres a la justicia. *Revista Electrónica Aportes Andinos*, (12). <http://hdl.handle.net/10644/680>
- Blancas, C. (1982). La Constitución de 1979 y el derecho del trabajo. *Derecho Pucp*, (36), 7-53. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/5844>
- Boyer, J. (2019). *El derecho de la función pública y el servicio civil*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cappelletti, M. & Garth, B. (1983). *El Acceso a la Justicia. Movimiento Mundial para la Efectividad de los Derechos. Informe General*. (S. Amaral, Trad.). Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata (Obra original publicada en 1978).
- Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) VS Perú (2009, 01 de julio). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Medina Quiroga, C.). [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)
- Caso Benites Cabrera y otros vs Perú (2022, 04 de octubre). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Pérez Manrique, R.).

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Caso Cantos vs. Argentina (2002, 28 de noviembre). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cançado Trindade, A.).

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Caso Lagos del Campo Vs. Perú (2017, 31 de agosto). Corte Interamericana de Derechos Humanos (De Figueiredo Caldas, R.).

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Caso San Miguel Sosa y otras vs Venezuela (2018, 08 de febrero). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ferrer Mac-Gregor Poisot, E.).

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú (2006, 24 de noviembre). Corte Interamericana de Derechos Humanos (García Ramírez, S.).

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros VS Perú (2017, 23 de noviembre). Corte Interamericana de Derechos Humanos (de Figueiredo Caldas, R.).

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988, 29 de julio). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Nieto Navia, R.).

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas (1992, 22 de octubre). Resolución N° 1239A-92-CACL. Aprueban el nuevo Cuadro de Asignación de Personal, los Requisitos, las Bases y Reglamento del proceso de evaluación y selección de personal del Congreso de la República. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H756384>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006, 06 de febrero). Observación General N°18: Artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales. Organización de las Naciones Unidas.

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016, 27 de abril). Observación General N°23: sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y

satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Organización de las Naciones Unidas. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11)

Comité de Derechos Humanos (2001, 31 de agosto). Observación General N°29: Estados de Emergencia (artículo 4). Organización de las Naciones Unidas. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11)

Congreso Constituyente Democrático (1993, 8 de enero). *Ley Constitucional. Por el cual se declaran la vigencia de la Constitución de 1979 y de los Decretos Leyes expedidos a partir del 5 de abril de 1992.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H757563>

Congreso de la República (1982, 8 de diciembre). Ley N°23506. Por el cual se promulga la Ley de Habeas Corpus y Amparo. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H652220>.

Contreras, C. y Cueto, M. (2013). El neoliberalismo y los retos del siglo XXI. *Historia del Perú contemporáneo* (pp. 385-438). Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, 22 de noviembre de 1969. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos\\_firmas.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos_firmas.htm)

De los Heros, A. (2013). *Estabilidad laboral: 43 años despues.* Homenaje Aniversario de la SPDTSS. (pp. 153-169). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.spdtss.org.pe/autor/alfonso-de-los-heros-p-a/>

Ferro, V. (2015). *Estado actual de la estabilidad laboral en el Perú.* VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (pp. 61-90). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.spdtss.org.pe/congresos/>

Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (1992, 07 de abril). *Decreto Ley N° 25418. Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H754188>

- Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (1992, 20 de abril). Decreto Ley N° 25438. Constituyen una Comisión para que administre el patrimonio del Congreso de la República. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H754304>
- Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (1992, 06 de mayo). *Decreto Ley N° 25477. Crean con carácter transitorio el Pliego Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H754515>
- Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (1992, 23 de julio). *Decreto Ley N° 25640. Autorizan a la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal del Congreso de la República.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H755423>.
- Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (1992, 07 de octubre). *Decreto Ley N° 25759. Fijan fecha en que concluirá el proceso de racionalización del personal del Congreso de la República.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H756221>
- Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. (1992, 30 de diciembre). Decreto Ley N°26111. Por el cual se expide la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H657700>
- Huerta, L. (2011). El derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales. *Pensamiento Constitucional* (15), 211-241. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3065>
- Liza, L. (2021). El V Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y las innovaciones en los casos de despido incausado y fraudulento. *Revista Oficial del Poder Judicial*. 13 (16), 147-173. <https://doi.org/10.35292/ropj.v13i16.382>
- Marín, F. (2015). La estabilidad laboral: aspectos y procedimientos en la LOTTT. *Cuestiones Jurídicas*, 9(2), 11-27. [https://revistas.fondoeditorial.uru.edu/index.php/cj/issue/view/vol9num2\\_2015](https://revistas.fondoeditorial.uru.edu/index.php/cj/issue/view/vol9num2_2015)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021, 15 de julio). *Decreto Supremo N° 012-2021-JUS. Decreto Supremo que aprueba la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia.* Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1287507>

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2021, 13 de junio). *Decreto Supremo N° 013-2021-TR. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Empleo Decente*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1285098>
- Neves, J., Cortés Carcelén, J. & Miranda Hurtado, G. (2013). Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil. *Ius et veritas*, 23(46), 430-440. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11981>
- Obregón, T. (2016). Estabilidad laboral no es sinónimo de reposición. *Derecho y Sociedad* (46), 199-206. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18832>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre, 1966. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Peñaranda, H. (2010). Principios procesales del amparo constitucional. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 26(2), 1-79. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18118916021>
- Poder Ejecutivo (1984, 24 de marzo). *Decreto Legislativo N° 276. Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H730389>
- Priori Posada, G. F. (2003). La efectiva tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas materiales: hacia una necesaria reivindicación de los fines del proceso. *IUS ET VERITAS*, 13(26), 273-292. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16248>
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, sociales y culturales. Protocolo de San Salvador, 17 de Noviembre de 1988. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_texto\\_cronologico\\_lista.asp#1967](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_cronologico_lista.asp#1967)
- Rojas, A. (2012). Estratégias, agentes y encubridores: el estado peruano y las violaciones a los D.D.H.H (1980-2000). *Revista Encrucijada Americana*, 5(1), 58-73.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7110288>

Rubio, P. (2013). Los derechos económicos sociales y culturales en el texto de la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista Derecho Pucp* (71), 201-230.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/8902>

Sandoval, A. (2001). *Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado*. DECA Equipo Pueblo, A.C. <https://www.bantaba.ehu.eus/obs/ocont/eq/doc/drchos/>

San Martín Castro, C. (1992). *La justicia en el Perú y el golpe de Estado del presidente Fujimori*. Jueces para la democracia, (15), 66-69

<https://www.juecesdemocracia.es/1992/03/05/revista-jueces-la-democracia-informacion-debate-numero-15-11992/>

Sentencia Casación N° 6634-2019 Cusco (2021, 8 de julio). Corte Suprema de Justicia de la República. Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria (Araujo, E.). <https://aplicativo.pj.gob.pe/cejsupremo/>

Sentencia N° 2302-2003-AA/TC (2005, 13 de abril). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.). <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/02302-2003-aa>

Sentencia N° 1417-2005-AA/TC (2005, 08 de julio). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.). <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/avanzado>

Sentencia N° 01647-2013-PA/TC (2015, 03 de noviembre). Tribunal Constitucional (Sardón de Taboada, J.L, Ledesma Narváez, M.L, Espinosa-Saldaña Barrera, E.A) <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/busqueda>

Sentencia N° 011-2022-AI/TC (2002, 10 de junio). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.). <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/avanzado>

Suarez, M. (s/f). *Aspectos fundamentales de los DESC*. [Módulo 1 de la Escuela de Formación para un Nuevo Liderazgo en Derechos Humanos], pp. 01-60. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. <https://searchlibrary.ohchr.org/record/9345?v=pdf>

- Taruffo, M. (2019). El acceso a la justicia. Consideraciones críticas (R. Feijóo, Trad.), *Justicia y Proceso en el siglo XXI. Desafíos y tareas pendientes* (pp. 17-29). Palestra.
- Toledo, O. (2011). El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral. *Derecho y cambio social*, (23). Pp. 1-12. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5500749>
- Vásquez, D. (2021). Derecho fundamental del acceso a la justicia y políticas institucionales del Poder Judicial en la lucha contra la corrupción en el Perú. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 13(15), 127-161. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/392>
- Vidal, F. (2009). En torno a la prescripción extintiva. *Revista Oficial del Poder Judicial* (5), 229-236. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/219>
- Viera, R. (2014). Aspectos procesales del amparo. *Ius et veritas* (49), 162-174. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13622>
- Villán, C. (2009). Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales. En P. González (Coordinador), *Derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 9-34). Editorial Kimpres Ltda. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/59208>

## VI. ANEXOS

## Corte Interamericana de Derechos Humanos

### Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú

#### Sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

En el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal"), integrada por los siguientes jueces\* :

Sergio García Ramírez, Presidente;  
Alirio Abreu Burelli, Vicepresidente;  
Antônio A. Cançado Trindade, Juez;  
Cecilia Medina Quiroga, Jueza;  
Manuel E. Ventura Robles, Juez, y  
Diego García-Sayán, Juez;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y  
Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta;

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana") y con los artículos 29, 31, 37, 56 y 58 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), dicta la presente Sentencia.

#### I

#### INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA

1. El 4 de febrero de 2005, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 50 y 61 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana") sometió ante la Corte una demanda contra el Estado del Perú (en adelante "el Estado" o "el Perú"), la cual se originó en las denuncias Nos. 11.830 y 12.038, recibidas en la Secretaría de la Comisión el 18 de octubre de 1997 y el 10 de julio de 1998, respectivamente.

---

\* El Juez Oliver Jackman informó a la Corte que, por razones de fuerza mayor, no podía estar presente durante el LXXIII Período Ordinario de Sesiones, por lo cual no participó en la deliberación y firma de la presente Sentencia.

2. La Comisión presentó la demanda con el fin de que la Corte decidiera si el Perú es responsable por la violación de los artículos 8.1 (Garantías Judiciales) y 25.1 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de la misma. Los hechos expuestos en la demanda se refieren al supuesto “despido de un grupo de 257 trabajadores cesados del Congreso Nacional de la República del Perú[,...] quienes forman parte de un grupo de 1117 trabajadores que fueron despedidos [de dicha institución] a través de Resoluciones del Congreso de 31 de diciembre de 1992.”

3. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que, de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención, ordenara al Estado que adopte determinadas medidas de reparación indicadas en la demanda. Por último, solicitó al Tribunal que ordene al Estado el pago de las costas y gastos generados en la tramitación del caso en la jurisdicción interna y ante los órganos del Sistema Interamericano.

## II COMPETENCIA

4. La Corte es competente para conocer el presente caso, en los términos de los artículos 62 y 63.1 de la Convención, en razón de que el Perú es Estado Parte en la Convención Americana desde el 28 de julio de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 21 de enero de 1981.

## III PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

5. El 18 de octubre de 1997 la Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares por parte de cinco de las presuntas víctimas, a saber Ángela Valdez Rivera, Adolfo Fernández Saré, Roberto Ribotte Rodríguez, María Huaranga Soto y Manuel Carranza Rodríguez.

6. El 10 de noviembre de 1997 la Comisión inició “la tramitación de [la] denuncia [...] la cual quedó identificada con el número” 11.830, transmitió las partes pertinentes al Estado y le solicitó información para ser presentada dentro de un plazo de 90 días de conformidad con su Reglamento entonces vigente. El 26 de enero de 1998 el Perú presentó su contestación a dicha comunicación.

7. El 13 de febrero de 1998 la Comisión comunicó a los peticionarios, *inter alia*, que de conformidad con el artículo 29 de su Reglamento, la situación descrita “[e]n principio [...] no configura[ba] un caso urgente en el cual se hac[ía] necesario solicitar medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas”.

8. El 26 de marzo de 1998 Adolfo Fernández Saré y 126 personas más, 124 de ellas presuntas víctimas en el presente caso, presentaron ante la Comisión una denuncia, en el marco del caso 11.830, que reproducía los hechos contenidos en la solicitud de medidas cautelares (*supra* párr. 5).

9. El 10 de julio de 1998 20 personas presentaron ante la Comisión otra denuncia, en nombre propio y en el de "otros trabajadores cesados del Congreso del Perú".

10. El 4 de agosto de 1998 la Comisión abrió el caso 12.038, transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado y le solicitó información para ser presentada dentro de un plazo de 90 días. El 11 de noviembre del mismo año, luego de una prórroga otorgada, el Perú envió su respuesta.

11. El 4 de febrero de 1999 dos personas solicitaron que se les tuviera como co-peticionarios en el caso 11.830 (*supra* párr. 5). Asimismo, el 20 de octubre de 1999 el Colegio de Abogados de Lima solicitó que se le tuviera como co-peticionario en el caso y presentó notas de 15 presuntas víctimas solicitando que dicha institución los representara en el mismo caso.

12. El 9 de junio de 2000, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 40.2 de su Reglamento vigente en ese momento, la Comisión decidió acumular los casos Nos. 11.830 y 12.038, para tramitarlos en forma conjunta en el expediente del caso 11.830. En la misma oportunidad, la Comisión notificó tal circunstancia tanto al Perú como a todos los peticionarios.

13. El 15 de junio de 2000 la Comisión aprobó el Informe N° 52/00, mediante el cual declaró admisible la petición en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Dicho informe fue notificado al Estado y a los peticionarios el 27 de junio siguiente.

14. El 11 de julio de 2000 la Comisión se puso a disposición de las partes con el objeto de buscar una solución amistosa. El 11 de agosto de 2000 el peticionario Adolfo Fernández Saré solicitó una prórroga en razón de las reuniones que se estaban llevando a cabo con el Estado "para encontrar fórmulas que [les] permit[ier]an llegar a una solución amistosa". El 11 de agosto y el 1° de octubre de 2000 el Estado solicitó que se ampliara el término concedido para "continuar explorando la posibilidad de iniciar un procedimiento de solución amistosa".

15. El 13 de octubre de 2000 la Comisión celebró una audiencia en relación con el caso. El 20 de noviembre siguiente el Estado manifestó que no estaba interesado en continuar un proceso de solución amistosa y solicitó el archivo del caso. Dicho escrito se trasladó a los representantes de los peticionarios quienes, mediante comunicaciones de 5, 7 y 12 de febrero de 2001, presentaron sus observaciones.

16. En atención a la solicitud de los representantes de las presuntas víctimas y de conformidad con lo establecido en el artículo 38.3 del Reglamento de la Comisión, ésta convocó a las partes a una audiencia durante su 116° período ordinario de sesiones. La audiencia se realizó el 14 de octubre de 2002.

17. El 2 de octubre de 2003 el Estado informó que la "Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta final de solución referida al caso No. 11.830" había finalizado sus sesiones el 7 de abril de 2003 sin haber llegado a una solución amistosa.

18. El 19 de octubre de 2004, luego de analizar las posiciones del Estado y los peticionarios, la Comisión aprobó el Informe de fondo No. 78/04, en el que concluyó

que el Estado [...] es responsable de la violación al derecho a la protección judicial del artículo 25(1), al derecho a las garantías judiciales del artículo 8(1) y al deber de adoptar disposiciones del derecho interno del artículo 2 de la Convención Americana, en perjuicio de los 257 trabajadores cesados del Congreso [...]. Lo anterior constituyó además, violación por el Estado [...] a la obligación que le impone el artículo 1(1) de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención.

y recomendó al Estado:

a. Garantizar a los Trabajadores del Congreso identificados y enlistados en el anexo [al] informe, el recurso judicial sencillo, rápido y eficaz, para que sean revisadas sus demandas sobre la desvinculación de que fueron objeto por las Resoluciones Nos. 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de noviembre 6 de 1992 de la Comisión Administradora del Congreso de la República, publicadas el 31 de diciembre de 1992. Tal recurso debe estar rodeado de las garantías judiciales y debe conducir a un pronunciamiento sobre los méritos de las demandas presentadas.

b. Modificar el artículo 9 del Decreto Ley [No.] 25640 de 21 de julio de 1992 y el artículo 27 de la Resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992, para hacerlos compatibles con la Convención Americana.

19. El 4 de noviembre de 2004 la Comisión transmitió el Informe de fondo al Estado y señaló un plazo de dos meses para que éste informara sobre las medidas adoptadas para cumplir con las recomendaciones formuladas en el mismo.

20. El 4 de noviembre de 2004 la Comisión notificó a los peticionarios sobre la adopción del Informe de fondo y su transmisión al Estado. Asimismo, les solicitó que expresaran su posición respecto del eventual sometimiento del caso a la Corte Interamericana. Los días 3 y 22 de diciembre de 2004 los peticionarios manifestaron su voluntad de que el caso fuese sometido al Tribunal.

21. El 19 de enero de 2005, luego de otorgada una prórroga, el Perú presentó información sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe de fondo No. 78/04 (*supra* párr. 18).

22. El 3 de febrero de 2005, luego de considerar "que el Estado no había adoptado sus recomendaciones de manera satisfactoria", la Comisión Interamericana decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte.

#### IV

#### PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

23. El 4 de febrero de 2005 la Comisión Interamericana presentó la demanda ante la Corte (*supra* párr. 1), a la cual adjuntó prueba documental y ofreció prueba pericial. La Comisión designó como delegados a los señores José Zalaquett y Santiago Canton, y como asesores legales a los señores Ariel Dulitzky, Víctor H. Madrigal y Pedro E. Díaz, así como a la señora Lilly Ching.

24. El 4 de abril de 2005 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente de la Corte, informó a los representantes de las presuntas víctimas (en adelante "los representantes") acreditados ante la Comisión al momento de la presentación de dicha demanda, así como a la propia Comisión y al Estado, que la demanda presentada se encontraba en examen preliminar, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento. Asimismo, les indicó que, del análisis inicial de la referida demanda, el Presidente había constatado que en el procedimiento ante la Comisión se

presentaron diversos problemas de representación, los cuales continuaban al momento de presentar la demanda ante el Tribunal, tales como otorgamiento de poderes por las presuntas víctimas a favor de distintos representantes y en diferentes momentos; diferencias en el objeto de la representación que surgen del análisis de dichos poderes; y falta de representación de algunas de las presuntas víctimas respecto de quienes la Comisión asumió temporalmente su representación. Por ende, la Secretaría solicitó a los representantes que, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento de la Corte, coordinaran con las presuntas víctimas para que designaran, a la brevedad, un interviniente común que los representara, para luego notificar la demanda y, de este modo, el interviniente común de los representantes contara con un plazo de 60 días para presentar sus solicitudes y argumentos. Dicha solicitud fue reiterada a los representante el 30 de mayo de 2005 y otorgado un plazo hasta el 6 de junio del mismo año para dichos efectos.

25. El 5 de junio de 2005 el señor Adolfo Fernández Saré remitió un "acta original de la Asamblea General de trabajadores que forman parte del presente caso", mediante la cual manifestó que "se [le había] design[ado] como interviniente común para representar a [sus] demás compañeros ante la Corte Interamericana debidamente suscrita por quienes participaron en dicha asamblea [...]; [y la] relación de trabajadores fallecidos; y [de quienes] a la fecha se encuentran en el extranjero".

26. El 6 de junio de 2005 los señores Manuel Abad Carranza Rodríguez, Henry William Camargo Matencio, Máximo Jesús Atauje Montes y Jorge Luis Pacheco Munayco designaron como interviniente común a los señores Javier Mujica Petit y/o al señor Francisco Ercilio Moura.

27. El 13 de junio de 2005 la Secretaría, siguiendo instrucciones del pleno de la Corte, solicitó a la Comisión y a los señores Pacheco Munayco, Carranza Rodríguez, Camargo Matencio, Atauje Montes, Mujica Petit y Fernández Saré que remitieran, a más tardar el 20 de junio de 2005, sus respectivas observaciones respecto de los escritos de 5 y 6 de los mismos mes y año (*supra* párrs. 25 y 26), a efectos de que la Corte decidiera lo pertinente respecto de la designación de interviniente común de los representantes.

28. El 20 de junio de 2005 el señor Fernández Saré, por un lado, los señores Carranza Rodríguez, Camargo Matencio, Atauje Montes y Pacheco Munayco, por otro, remitieron sus respectivas observaciones a los escritos referidos, que fueron solicitadas siguiendo instrucciones del Tribunal (*supra* párr. 27).

29. El 20 de junio de 2005 la Comisión Interamericana remitió sus respectivas observaciones a los escritos de 5 y 6 de los mismos mes y año de los representantes, que fueron solicitadas siguiendo instrucciones del Tribunal (*supra* párr. 27).

30. El 28 de junio de 2005 los señores Carranza Rodríguez, Camargo Matencio, Atauje Montes y Pacheco Munayco remitieron observaciones a los escritos de 20 de junio de 2005 de la Comisión y del señor Fernández Saré (*supra* párr. 28).

31. El 1 y 7 de julio de 2005 los señores Carranza Rodríguez, Camargo Matencio, Atauje Montes y Pacheco Munayco, por un lado, y el señor Mujica Petit, por otro, remitieron observaciones al escrito de 5 de junio de 2005 del señor Fernández Saré (*supra* párr. 25).

32. El 20 de julio de 2005 el señor Fernández Saré presentó observaciones a los escritos de 20 de junio de 2005 remitidos respectivamente por la Comisión y por los señores Pacheco Munayco, Atauje Montes, Carranza Rodríguez y Camargo Matencio (*supra* párr. 28).

33. El 1º de agosto de 2005 el señor Fernández Saré presentó observaciones al escrito de 28 de junio de 2005 remitido por los señores Pacheco Munayco, Atauje Montes, Carranza Rodríguez y Camargo Matencio (*supra* párr. 29).

34. El 20 de octubre de 2005 la Secretaría, previo examen preliminar de la demanda realizado por el Presidente de la Corte, la notificó junto con los anexos al Estado y a las personas designadas como intervinientes comunes de los representantes de las presuntas víctimas (en adelante “los intervinientes comunes”). Al Estado también le informó sobre los plazos para contestarla y designar su representación en el proceso. Además, la Secretaría comunicó a las partes que, ante el desacuerdo entre los representantes para designar un interviniente común, el Tribunal resolvió que, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento, los intervinientes comunes que representarían a las presuntas víctimas serían los señores Javier Mujica Petit y Francisco Ercilio Moura. Para realizar esta designación, el Tribunal tomó en cuenta, *inter alia*, que: del análisis de todos los poderes que constaban en el expediente ante la Corte, los señores Manuel Abad Carranza Rodríguez, Henry William Camargo Matencio, Máximo Jesús Atauje Montes y Jorge Luis Pacheco Munayco contaban con 166 de poderes válidos de representación otorgados por presuntas víctimas, cuyo objeto de representación era más específico para efectos del trámite del caso ante este Tribunal, a saber, para representarlos “ante el Estado Peruano, Congreso de la República del Perú, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Por su parte, los poderes otorgados en 2003 a favor del señor Adolfo Fernández Saré, junto con dos de aquellos representantes y una persona más, tenían un objeto de representación limitado para actuar ante una comisión constituida a nivel interno, a saber: “en las negociaciones a sostenerse [...] ante la [...] Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta final de solución referida al Caso CIDH No. 11.830 – Trabajadores Cesados del Congreso de la República”. Asimismo, se les informó que los intervinientes comunes debían presentar un único escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y que esta designación no implicaba una limitación al derecho de las presuntas víctimas o sus familiares de plantear ante la Corte sus solicitudes y argumentos, y de ofrecer pruebas. Por ello, los intervinientes comunes debían canalizar, en los escritos, alegatos orales y ofrecimientos probatorios, las diversas pretensiones y argumentos de los distintos representantes de las presuntas víctimas o sus familiares, aunque deban ser allegados al Tribunal en un solo escrito. Finalmente, en cuanto a las presuntas víctimas que no resultaren representadas o no tuvieran representación, el Tribunal indicó que, según lo dispuesto en el artículo 33.3 del Reglamento, la Comisión debía velar por los intereses de éstas, para asegurarse de que fueran representadas efectivamente en las diferentes etapas procesales ante la Corte.

35. El 14 de noviembre de 2005 el señor Fernández Saré manifestó su “preocupación y disconformidad con el contenido de las notas” de 20 de octubre de 2005, en relación con la designación de los intervinientes comunes, por lo que solicitó al Tribunal “que se reconsider[ara tal] designación”. El 17 de noviembre de 2005 los intervinientes comunes hicieron referencia a la nota del señor Adolfo Fernández Saré. El escrito del señor Fernández Saré fue puesto en conocimiento de la Corte, la cual consideró que la designación ya había sido decidida y que no

procedía realizar cambio alguno a dicha decisión, razón por la cual aquella solicitud no podía ser atendida; esto fue comunicado a las partes el día 18 de los mismos mes y año.

36. El 21 de noviembre de 2005 el Perú designó al señor Oscar Manuel Ayzanoa Vigil como su Agente. Posteriormente, el 1º de febrero de 2006 éste fue sustituido por la señora Julia Carmela Arnillas D'arrigo.

37. El 22 de diciembre de 2005 los intervinientes comunes presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante "solicitudes y argumentos"), al cual adjuntó prueba documental y ofreció prueba testimonial y pericial.

38. El 23 de enero de 2006 los señores Adolfo Fernández Saré, Jorge Ore León, Víctor Ampuero Ampuero, Telmo Barba Ureña, Ricardo Hernández Fernández, Ronald Revello Infante y Carlos la Cruz Crespo presentaron un "escrito de solicitudes, argumentos y pruebas dentro del término fijado para ello por la [...] Corte". El 3 de febrero de 2006 la Secretaría les reiteró que la designación del interviniente común ya había sido decidida por el Tribunal desde el 20 de octubre de 2005 (*supra* párr. 34), y que no procedía realizar cambio alguno a dicha decisión, por lo que tal escrito no sería tramitado.

39. El 23 de febrero de 2006 el Perú presentó su escrito de excepciones preliminares, contestación de la demanda y observaciones a las solicitudes y argumentos, al cual adjuntó prueba documental y ofreció prueba pericial.

40. El 4 de abril de 2006 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente y en los términos del artículo 45.2 del Reglamento del Tribunal, solicitó a las partes la remisión de documentación e información, a más tardar el 18 de abril de 2006, a efectos de ser considerada como prueba para mejor resolver. En esta última fecha, así como el 25 de abril y el 2 de mayo de 2006, la Comisión, el Perú y los intervinientes comunes presentaron, respectivamente, parte de dicha prueba.

41. El 7 y 11 de abril de 2006 la Comisión y los intervinientes comunes presentaron, respectivamente, sus alegatos a las excepciones preliminares interpuestas por el Estado (*supra* párr. 39).

42. El 12 de abril de 2006 los intervinientes comunes solicitaron la sustitución del señor Luis Miguel Sirumbal Ramos, ofrecido como perito, por el señor Paúl Noriega Torero. El 2 de mayo de 2006 informaron que dicha sustitución se debía a que el primero se encontraba fuera del país.

43. El 8 de mayo de 2006 el Estado expresó, *inter alia*, que el señor Paúl Noriega Torero (*supra* párr. 42) no contaba con el currículum vítae adecuado para determinar medidas de compensación. El día 24 de los mismos mes y año los intervinientes comunes se refirieron a dichas observaciones del Estado.

44. El 17 de mayo de 2006 el Presidente dictó una Resolución, mediante la cual requirió que el señor Ricardo Julio Callirgos Tarazona y las señoras Margarita Agustina Álvarez Chavarri viuda de Purizaca, María de los Ángeles Chang Begazo, Jacqueline Magallán Galoc, Frida Luisa Salas Sobrino y Luisa Chara Pacheco, propuestas como testigos por los intervinientes comunes, prestaran sus testimonios a través de declaraciones rendidas ante fedatario público (*affidávits*). También requirió que el señor Paúl Noriega Torero, propuesto como perito por los intervinientes comunes, y la

señora Rosario Teresa Cordero Borja, propuesta como perito por el Estado, prestaran sus dictámenes a través de declaraciones rendidas ante fedatario público (affidávits). Además, el Presidente convocó a la Comisión, a los intervinientes comunes y al Estado a una audiencia pública que se celebraría en la sede de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador a partir del 27 de junio de 2006, para escuchar sus alegatos finales orales sobre las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas, así como el peritaje del señor Samuel Abad Yupanqui, propuesto como perito por la Comisión. Asimismo, el Presidente informó a las partes que contaban con plazo improrrogable hasta el 27 de julio de 2006 para presentar sus alegatos finales escritos en relación con las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas.

45. El 2 de junio de 2006 el Estado designó al señor Carlos Fernando Mesía Ramírez como Agente alterno. El 19 de junio de 2006 los intervinientes comunes manifestaron que dicha persona “no contaba con la designación de Agente alterno al momento de ser presentado ante [la Corte] como tal”, por lo que solicitaron al Tribunal “tener en cuenta lo informado para las acciones que consider[ara] convenientes”.

46. El 13 de junio de 2006 la Comisión Interamericana informó que, por motivos de fuerza mayor, el perito Samuel Abad Yupanqui no podría asistir a la audiencia para la cual había sido convocado, por lo que solicitó la concesión de un plazo para remitir su declaración jurada. Dicha solicitud fue admitida por el Presidente.

47. El 26 de mayo y el 20 de junio de 2006 los intervinientes comunes y la Comisión remitieron, respectivamente, copia de las declaraciones juradas escritas rendidas por testigos y peritos (*supra* párs. 44). El 21 de junio de 2006 el Estado presentó sus observaciones a las declaraciones juradas escritas rendidas por los testigos y perito ofrecidos por los intervinientes comunes. Ese mismo día la Comisión manifestó que no tenía observaciones que formular a dichas declaraciones. El 21 y 23 de junio de 2006 el Estado presentó observaciones a la declaración pericial rendida ante fedatario público (affidávit) por el señor Paúl Noriega Torero y a las declaraciones testimoniales remitidas por los intervinientes comunes.

48. El 21 de junio de 2006 la perito propuesta por el Perú presentó autónomamente sus “observaciones técnico jurídico legales económicas y financieras” a la declaración pericial rendida ante fedatario público (affidávit) por el señor Paúl Noriega Torero, perito propuesto por los intervinientes comunes.

49. El 6 de julio de 2006 la Secretaría informó a las partes, siguiendo instrucciones de la Corte, que el escrito indicado en el párrafo anterior no podía ser admitido, en razón de que había sido presentado extemporáneamente y no se refería, además, al objeto del peritaje ordenado por el Presidente en la Resolución respectiva (*supra* párr. 44), ni había sido solicitado por el Tribunal.

50. El 27 de junio de 2006, en el marco de su XXIX Período Extraordinario de Sesiones, la Corte celebró en la sede de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, ciudad de San Salvador, la audiencia pública sobre excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas, en la cual comparecieron: a) por la Comisión Interamericana: Florentín Meléndez, Comisionado, Santiago Canton, Secretario Ejecutivo, Víctor H. Madrigal Borloz y Juan Pablo Albán, asesores, y Lilly Ching, asesora; b) por los intervinientes comunes: Javier Antonio Mujica Petit y Francisco Ercilio Moura, y c) por el Estado del Perú: Julia Antonia Carmela Arnillas

D'arrigo, Agente, Carlos Fernando Mesía Ramírez, Agente alterno. La Corte escuchó los alegatos finales orales de las partes.

51. El 26 y 27 de julio de 2006 el Estado, la Comisión y los intervinientes comunes presentaron, respectivamente, sus alegatos finales escritos en relación con las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas. Los intervinientes comunes adjuntaron documentos como anexos.

52. El 2 de agosto de 2006 los intervinientes comunes remitieron "observaciones al escrito de 21 de junio de 2006", en el cual el Perú presentó observaciones al peritaje y declaraciones testimoniales rendidos ante fedatario público aportados por los intervinientes comunes (*supra* párr. 47).

53. El 20 y 24 de octubre de 2006 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente y en los términos del artículo 45.2 del Reglamento, solicitó nuevamente a las partes la remisión de documentación e información para ser considerada como prueba para mejor resolver, la cual debía ser remitida a más tardar el 27 y 30 de octubre de 2006, respectivamente. El 26, 27 y 30 de octubre y el 1, 10 y 13 de noviembre de 2006 el Estado, la Comisión y los intervinientes comunes presentaron, respectivamente, luego de otorgada una prórroga a los intervinientes, parte de la prueba para mejor resolver solicitada por el Tribunal.

## V EXCEPCIONES PRELIMINARES

54. En el escrito de contestación de la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, el Estado interpuso tres excepciones preliminares, que denominó "a) excepción de caducidad; b) defectos legales, y c) falta de legitimidad para obrar". La Corte pasa a considerarlas en ese mismo orden.

### PRIMERA EXCEPCIÓN PRELIMINAR *"Excepción de Caducidad"*

#### *Alegatos del Estado*

55. El Reglamento de la Comisión no prevé la figura de la adhesión. Sin embargo, dicho organismo admitió varias adhesiones a las denuncias de los casos nos. 11.830 y 12.038, con el agravante de que fueron admitidas cuando había vencido el plazo de 6 meses después de agotados los recursos internos, es decir, luego del 12 de enero de 1998, fecha de publicación de la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional en el presente caso. Dichas adhesiones fueron admitidas por la Comisión en julio de 1998, febrero, julio y noviembre de 1998, y julio y noviembre de 1999. Tal hecho permitió que casi la totalidad de los peticionarios adherentes hayan sido considerados como presuntas víctimas en la demanda, no obstante la extemporaneidad de su adhesión. Por tanto, el Estado solicitó a la Corte que excluyera del caso a las presuntas víctimas que se "adhirieron" de forma extemporánea.

#### *Alegatos de la Comisión*

56. La Comisión Interamericana solicitó a la Corte que desestime la excepción preliminar presentada por el Estado por “carecer de sustento”, en razón de que:

- a) la presunta caducidad no encuentra asidero alguno en la normatividad de la Convención Americana ni en los Estatutos o Reglamentos de los órganos del sistema, y
- b) el listado de los 257 trabajadores cesados del Congreso surge de una “base objetiva” que es la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1997. Dicha determinación se hizo en aplicación de las normas de la Convención Americana y del principio *pro homine*. El Estado, en ejercicio del derecho de defensa y el principio del contradictorio, tuvo conocimiento del documento en el momento oportuno, a pesar de lo cual no presentó objeción u observación algunas a dicha lista.

#### *Alegatos de los intervinientes comunes*

57. Los intervinientes comunes solicitaron al Tribunal que desestime la excepción y alegaron que:

- a) el Estado pretende desconocer la práctica habitual en la tramitación de las peticiones individuales por la violación de derechos consagrados en la Convención, y
- b) lo que el Estado denomina “adhesión” corresponde a la figura del co-peticionario, que representa a terceros que, con posterioridad a la interposición de la petición ante la Comisión, expresan su deseo de ser también considerados como peticionarios del caso. Esta práctica frecuente de reconocimiento de terceros no apersonados como peticionarios procede siempre que, como en el presente caso, el peticionario original del caso no manifieste su disconformidad con el ingreso del co-peticionario.

#### *Consideraciones de la Corte*

58. El Estado reconoció, respecto del agotamiento de los recursos internos, que “el plazo a que se refiere el artículo 32 del [...] Reglamento [de la Comisión debe ser] computado a partir del 12 de enero de 1998, fecha de publicación de la Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente No. 338-1996-AA/TC”. De hecho, el 26 de marzo de 1998 los señores “Adolfo Fernández Saré y otros [126] trabajadores cesados del Congreso de la República del Perú”, presentaron su denuncia ante la Comisión y, con posterioridad a esa presentación, hubo otras presentaciones de denuncia o solicitudes de adhesión a las mismas<sup>1</sup> (*supra* párrs. 5 a 12).

---

<sup>1</sup> En julio de 1998 fue presentada otra denuncia (12.038) por parte de al menos 21 personas. El 4 de febrero de 1999 dos personas solicitaron que se les tuviera como “adherentes” a la denuncia presentada por el señor Fernández Saré. En abril de 1999 el señor Fernández Saré señaló que eran 200 los peticionarios. Posteriormente, el 9 de diciembre de 1999 el Colegio de Abogados de Lima presentó varias listas en las que incluyó a 52 personas que aparecen en la primera petición del señor Fernández Saré; 16 personas que según el Colegio de Abogados no habrían agotado los recursos internos; 14 personas que están incluidas en la petición 11.830; 13 personas que están incluidas en la petición 12.038;

59. Surge del expediente del trámite del caso ante la Comisión, específicamente del contenido de su Informe de admisibilidad N° 52/00 de 15 de junio de 2000 (*supra* párr. 13), que “en atención a que tanto la denuncia del caso 11.830 como la del caso 12.038 mencionan los nombres específicos de algunas personas, agregando ‘y otros’, y que durante la tramitación del caso la [Comisión] ha[bía] recibido de los peticionarios distintas listas de nombres de las presuntas víctimas, y ha[bía] recibido también solicitudes de adhesión de otras personas que solicita[ba]n se les incorpor[ara] como presuntas víctimas, [lo que la Comisión] asum[ió] como presuntas víctimas a todas las personas comprendidas en la sentencia dictada el 24 de noviembre de 1997 por el Tribunal Constitucional”. Es decir, en esa oportunidad procesal, para la determinación de las presuntas víctimas, la Comisión utilizó como base a “todas las personas comprendidas” en esa sentencia expedida por el Tribunal Constitucional (*infra* párr. 89.21 y 89.24). Además, de conformidad con el derecho de defensa y el principio del contradictorio, la Comisión transmitió dicha información al Estado, el cual desde ese entonces no presentó ante la Comisión objeción u observación algunas respecto de esa lista de peticionarios elaborada con base en la sentencia del Tribunal Constitucional, hasta la interposición de la presente excepción preliminar. Más aún, la Corte hace notar que durante el resto del procedimiento ante la Comisión el Perú no presentó objeción alguna respecto de la legitimidad de quienes interpusieron la denuncia o quienes figuraban como presuntas víctimas. Inclusive, el Estado mantuvo diversas y extensas reuniones con representantes de los peticionarios en aras de lograr una solución amistosa<sup>2</sup>.

60. Por ende, el Estado no puede alegar válidamente en esta etapa procesal el proceder de la Comisión respecto del trámite y admisión de sus peticiones y menos aún para la determinación de las presuntas víctimas, pues a pesar de tener conocimiento oportuno acerca de la misma, no manifestó su disconformidad al respecto durante el trámite ante la propia Comisión. Como consecuencia de no haber planteado en su oportunidad procesal objeción alguna en ese sentido, la Corte concluye que el Estado está impedido –en virtud del principio del *estoppel*– de hacerla prevalecer ante este Tribunal<sup>3</sup>, porque ha renunciado tácitamente a ella. Con base en lo anteriormente indicado, la Corte rechaza la primera excepción preliminar “de caducidad” presentada por el Estado.

## SEGUNDA EXCEPCIÓN PRELIMINAR “Defectos Legales”

61. *Alegatos del Estado*

- a) la Comisión desnaturalizó las formalidades del procedimiento definido en los artículos 29 y 37 de su Reglamento al convalidar hechos que fueron puestos en

---

dos personas que se adhirieron a la petición 12.038; y tres personas que se adhirieron a la petición 12.038 pero que según el Colegio de Abogados tampoco habrían agotado los recursos internos.

<sup>2</sup> Cfr. actas de instalación y reunión de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar una propuesta final de solución referida al caso CIDH 11.830- trabajadores cesados del Congreso de fechas 7 de febrero de 2003, 11 de febrero de 2003, 20 de febrero de 2003, 27 de febrero de 2003, 31 de marzo de 2003, 7 de abril de 2003 (expediente de anexos a la demanda, anexo 4, tomo 5, folios 3101, 3104, 3106, 3109, 3111 y 3114).

<sup>3</sup> Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 65; *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 176, y *Caso de la Comunidad Moiwana*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 58.

su conocimiento como una medida cautelar cuando aún no se había agotado la jurisdicción interna. Por tanto, el Estado alegó que la Comisión debió admitir la denuncia que dio origen al caso 11.830 como un nuevo caso, prescindiendo de los antecedentes contenidos en la citada medida cautelar, respecto de la cual la misma Comisión había dicho que “no configuraba un caso urgente”, y

- b) la Comisión consideró indebidamente en su demanda como presuntas víctimas a algunas personas que actualmente trabajan en el Congreso e igualmente a trabajadores cesados que, habiendo cobrado sus beneficios sociales, pretenden su reposición en el trabajo. Por tanto, el Estado solicitó a la Corte que excluyera del caso a las personas que estaban en esa situación.

#### *Alegatos de la Comisión*

62. La Comisión Interamericana consideró que el alegato del Estado sobre la calificación de la denuncia no era de recibo pues:

- a) la Convención Americana no establece ninguna limitación que fundamente dicho alegato. En ese sentido, el texto y el lenguaje del artículo 48.1 de la Convención es particularmente amplio y no existe razón alguna para suponer que la apertura de casos deba restringirse sólo a documentos titulados “peticiones”, y
- b) la apertura del caso con base en la solicitud de medidas cautelares no lesiona el derecho de defensa estatal. En el presente caso se dio aplicación a la normativa reglamentaria y convencional, se respetó el derecho de defensa y el principio de contradictorio. Más aún, el Estado no sólo recibió la comunicación de la solicitud que sirvió de base para el caso, sino que presentó argumentos e información respecto del mismo.

63. Respecto del argumento sobre la “reinstalación de algunas víctimas”, la Comisión estimó que la alegada reinstalación no impide que la Corte tenga competencia, pues dicha circunstancia constituye una constatación de fondo y el estudio y consideraciones de sus efectos se relacionan con la materia de reparaciones.

#### *Alegatos de los intervinientes comunes*

64. Los intervinientes comunes solicitaron al Tribunal que desestime la excepción referida a los presuntos defectos legales en la tramitación de las peticiones que dieron origen al caso y alegaron que tanto las medidas cautelares como las peticiones son distintas en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Las primeras buscan evitar la violación irreparable de los derechos humanos y no un pronunciamiento sobre el fondo, “motivo por el cual su otorgamiento no constituye prejuzgamiento”; en tanto que las segundas buscan sancionar la responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos. Asimismo, coincidieron con lo señalado por la Comisión.

#### *Consideraciones de la Corte*

- a) *la supuesta desnaturalización de las formalidades*

65. La Corte ha constatado que la petición que en marzo de 1998 presentó el señor Fernández Saré, a nombre propio y a nombre de 126 trabajadores cesados más, reproduce los hechos que sirvieron de base para la solicitud de medida cautelar que previamente el mismo señor Fernández Saré y cuatro personas más habían presentado ante la Comisión, la misma que fuera rechazada pues ésta consideró que no cumplía con los requisitos establecidos para solicitar medidas cautelares (*supra* párrs. 5 a 8).

66. La Corte ha considerado anteriormente que la Convención Americana confiere al Tribunal jurisdicción plena sobre todas las cuestiones relativas a un caso sometido a su conocimiento, incluso sobre los presupuestos procesales en los que se funda la posibilidad de que ejerza su competencia<sup>4</sup>, sin que esto suponga necesariamente revisar el procedimiento que se llevó a cabo ante la Comisión, salvo en caso de que exista un error grave que vulnere el derecho de defensa del Estado. En este caso, el Estado no ha demostrado la manera en que dicho proceder de la Comisión haya implicado un desequilibrio en su perjuicio durante el procedimiento ante ese órgano de protección.

67. Más allá de eso, una vez que determinada información que contenga alegadas violaciones de derechos humanos es puesta en conocimiento de la Comisión, es ésta la que determina, en el ámbito de su amplio mandato de promoción y de protección de dichos derechos establecido en la Carta de la Organización de Estados Americanos y en la Convención Americana, el procedimiento por el cual deba encausarse o canalizarse la información recibida.

68. Con base en las consideraciones anteriores, la Corte desestima el literal a) de la segunda excepción preliminar presentada por el Estado.

*b) la supuesta consideración indebida de presuntas víctimas*

69. El Estado alegó que la Comisión habría considerado indebidamente como presuntas víctimas a algunas de esas 257 personas que actualmente trabajarían en el Congreso de la República del Perú y otras que, habiendo cobrado sus beneficios sociales, pretenden su reposición en el trabajo.

70. La Corte observa que la determinación en este proceso internacional acerca de los efectos de que alguna o algunas de las presuntas víctimas hayan vuelto o no a trabajar en la misma institución de la cual habrían sido supuestamente cesados, así como la procedencia de sus pretensiones de reposición laboral, corresponde a consideraciones propias de las etapas de fondo y, eventualmente, de reparaciones. Es decir, esos supuestos hechos y pretensiones no constituyen razones o supuestos que puedan limitar la competencia de este Tribunal para considerar formalmente como presuntas víctimas a las personas que estarían en la situación señalada por el Estado. Por ende su relevancia corresponde determinarla y evaluarla en esas etapas de fondo y, en su caso, de reparaciones.

---

<sup>4</sup> Cfr. *Caso Acevedo Jaramillo y otros*, *supra* nota 3, párr. 121; *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 59, y *Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 132.

71. De tal forma, los alegatos contenidos en el literal b) de la segunda excepción preliminar planteada por el Estado no tienen carácter de una defensa de esta naturaleza, por lo que corresponde desestimarlos.

**TERCERA EXCEPCIÓN PRELIMINAR**  
***“Excepción de falta de legitimidad para obrar”***

*Alegatos del Estado*

72. El Estado alegó que la Comisión Interamericana no tuvo presente, tal como lo dispone el artículo 33 del Reglamento de la Corte, que 41 personas consideradas víctimas en la demanda no han otorgado poder para ser representadas ante la jurisdicción internacional. Por tanto, el Estado solicitó a la Corte que excluyera del caso a los trabajadores que no se encuentren debidamente representados en el proceso ante tal jurisdicción.

*Alegatos de la Comisión*

73. La Comisión Interamericana señaló que la presente excepción preliminar no se sustenta en norma alguna que establezca la falta de “patrocinio letrado” ante el Tribunal como obstáculo para acceder a la jurisdicción de la Corte. Al respecto, el Reglamento de la Corte establece que en ausencia de información sobre la representación, la Comisión será la representante procesal “como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo de evitar la indefensión de las mismas”. Además, como alegato planteado respecto de la segunda excepción preliminar, la Comisión señaló que la “falta de representatividad” no es óbice “para que se constituya la competencia de la Corte” pues, tal como lo establece el artículo 44 de la Convención, cualquier grupo de personas puede denunciar la violación de derechos consagrados en la misma. En el presente caso, los peticionarios son un “grupo de personas” que satisface la hipótesis prevista para fines de legitimación del citado artículo 44.

*Alegatos de los intervinientes comunes*

74. Los intervinientes comunes solicitaron al Tribunal que desestimara la tercera excepción planteada, pues la Comisión Interamericana tenía la función de representante de las presuntas víctimas que no hubieren otorgado poder especial de representación para el trámite del caso. Asimismo, basaron su argumento en el criterio adoptado por este Tribunal en casos similares.

*Consideraciones de la Corte*

75. El artículo 33 (Escrito de demanda) del Reglamento de la Corte establece que:

El escrito de la demanda expresará: [...]

3. El nombre y dirección de los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares. En caso de que esta información no sea señalada en la demanda, la Comisión será la representante

procesal de aquéllas como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas.

76. La Corte observa que cuando la Comisión sometió el caso al conocimiento del Tribunal adjuntó los poderes de representación de más de 215 presuntas víctimas. Los referidos poderes fueron otorgados a dos grupos diferentes de representantes. Debido a que los grupos de representantes no se pusieron de acuerdo en la determinación de un interviniente común, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 23 del Reglamento, la Corte designó a los señores Javier Mujica Petit y Francisco Ercilio Moura como intervinientes comunes de los representantes. Asimismo, la Corte indicó, al notificar la demanda, que “en el caso de las presuntas víctimas que no resultaren representadas o no tengan representación, la Comisión sería la representante procesal de aquéllas como garante del interés público para evitar la indefensión de las mismas” (*supra* párr. 34).

77. En este sentido, la Corte ha establecido que la designación de representante legal en el proceso ante este Tribunal es un derecho de las presuntas víctimas y no una obligación de éstas<sup>5</sup>. Asimismo, en relación con la participación de las víctimas y sus familiares, la Corte ha señalado que sus representantes ejercen la representación de quienes hayan válidamente otorgado un poder para estos efectos y, que quienes carezcan de dicha representación, ésta es asumida por la Comisión Interamericana, la cual debe velar por sus intereses y asegurarse que sean representados efectivamente en las diferentes etapas procesales ante la Corte, “como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas” (artículo 33.3 del Reglamento). Así lo ha entendido este Tribunal, por lo que las valoraciones y determinaciones que se hagan respecto del fondo y las eventuales reparaciones serán independientes de la organización, institución o personas que hayan ejercido las representaciones específicas, en cumplimiento de sus funciones propias como tribunal internacional de derechos humanos y en aplicación del principio *pro persona*<sup>6</sup>.

78. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte desestima la tercera excepción preliminar.

\*

\* \* \*

79. Una vez desestimadas las tres excepciones preliminares interpuestas por el Estado, la Corte procede a analizar el fondo del caso.

## VI PRUEBA

---

<sup>5</sup> Cfr. *Caso Acevedo Jaramillo y otros*, *supra* nota 3, párr. 143, y *Caso Yatama*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 86.

<sup>6</sup> Cfr. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 59.

80. Con base en lo establecido en los artículos 44 y 45 del Reglamento, así como la jurisprudencia del Tribunal respecto de la prueba y su valoración<sup>7</sup>, la Corte procederá a examinar y valorar los elementos probatorios remitidos por los intervinientes comunes, la Comisión y el Estado en diversas oportunidades procesales o como prueba para mejor resolver que les fue solicitada por instrucciones del Presidente. Para ello el Tribunal se atenderá a los principios de la sana crítica, dentro del marco legal correspondiente<sup>8</sup>.

A) PRUEBA DOCUMENTAL

81. Las partes remitieron determinadas declaraciones testimoniales y periciales, requeridas en la Resolución del Presidente de 17 de mayo de 2006 (*supra* párr. 44). A continuación la Corte resume dichas declaraciones:

*Testimonios propuestos por los intervinientes comunes*

a) *Ricardo Julio Callirgos Tarazona, presunta víctima*

Al momento de su despido del Congreso de la República no contaba con otras fuentes de ingreso personal para el sostenimiento de su hogar. Las circunstancias de su despido se produjeron “dentro del marco del rompimiento del [e]stado de [d]erecho” y “la característica de [su] despido es la [supuesta] ilegalidad”, además de que a los trabajadores cesados les fue supuestamente suspendido el derecho de acceder al recurso de amparo.

Recurrió a la instancia administrativa y, una vez agotada ésta, recurrió a la vía judicial, dirigiéndose posteriormente a la Comisión Interamericana.

Al momento de ser despedido “[le] fue imposible poder recuperar el nivel de vida[, por lo que tuvo] que recurrir a diversas labores que le permitieran subsistir, [...] todo esto sin goce [de] beneficio laboral alguno”. Hasta antes de su cese “contaba con estabilidad laboral, seguridad social y probabilidad del fondo pensionable”. Su familia se vio perjudicada por “la falta de una alimentación adecuada, [porque] no tenía dinero para mantenerl[a] y [el] proyecto de vida de [su] familia se alteró totalmente, [ya que] el Estado, al cesar[lo,] [le] quitó no solamente el trabajo, sino la oportunidad de desarrollo físico y espiritual[. Asimismo, el Estado quitó a sus hijos] la oportunidad de [acceder a] una educación más apropiada. “Producto de la situación que viv[ía] de escasez económica a [su] esposa le dio un derrame cerebral”. Actualmente, labora temporalmente como ayudante de mantenimiento y limpieza en un consultorio odontológico.

No pierde “la esperanza de recuperar [su] trabajo” y “confía en que la Corte [...] pueda dar por concluidos estos catorce años de frustración económica y moral [...]” y espera “la restitución [de su] empleo [y] la reparación económica por los daños ocasionados”.

---

<sup>7</sup> Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párrs. 66 a 69; *Caso Servellón García y otros*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrs. 32 a 35 y *Caso Acevedo Jaramillo y otros*, *supra* nota 3, párrs. 183 a 185.

<sup>8</sup> Cfr. *Caso Goiburú y otros*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 55

*b) Margarita Agustina Álvarez Chavarri viuda de Purizaca, esposa de José Humberto Purizaca Arambulo, presunta víctima fallecida*

Su esposo era la única fuente de manutención de su hogar. Describió las acciones tomadas por su esposo para impugnar su despido, primero por la vía administrativa y después la judicial, incluyendo el Tribunal Constitucional. Cuando su esposo fue cesado, "conseguía trabajos eventuales pero mal remunerados [...], lo que perjudicó] su salud [teniendo que requerir] un trasplante de válvula debido a una insuficiencia aórtica". Como su esposo no contaba más con seguro social no se pudo operar y en 1999, cuatro años después de haber recibido el diagnóstico de su enfermedad, murió de un infarto.

Su esposo "estaba deprimido; a veces sentía ganas de morirse por la desesperación" y, al morir él, ella "tuvo que recurrir a amigos" para que le ayudaran económicamente para poder enterrarlo. Sus hijos en edad escolar tuvieron que salir a trabajar, "ya que no alcanzaba la plata, [...] a veces faltaba para la comida; no había para pagar la luz ni el agua. [...Se sentían] frustrados e impotentes". Sus hijos no pudieron seguir con sus estudios.

Un año después de la muerte de su esposo solicitó una "pensión de viudez", pero ésta "no le alcanza", por lo que ahora vive con sus padres. Su padre recibe una pensión "muy pobre y con eso sobreviv[en]".

Solicitó "justicia no solamente para [ella] sino para todos los que est[án] en la misma situación".

*c) María de los Ángeles Chang Begazo, hija de Zoila Luz Ynés Begazo Salazar de Chang, presunta víctima*

Su madre era el único sostén de su familia, e inclusive, la manutención de su abuela, pues su padre estaba enfermo e incapacitado para laborar.

Su madre recurrió a la vía judicial para lograr la restitución en sus labores y no pudo encontrar ningún trabajo a pesar de su "excelente currículum" debido a su edad. Por ello "llegaba todos los días llorando a [su] casa", "se vio afectada en su autoestima" y tuvo necesidad de buscar trabajos en limpieza, [como] empleada doméstica, entre otros. "Cuando no conseguía nada, faltaba para la comida".

Como consecuencia del despido de su madre, la testigo fue cambiada de escuela, lo que implicó tener que trasladarse a la misma sin servicio de transporte. "Después del despido de [su] madre, su abuela se vio afectada, [...] enfermó del corazón [y posteriormente falleció]".

Espera para su madre "la restitución integral de todos sus derechos, [...] que se le haga justicia y que se le asegure un futuro digno".

*d) Jackeline Magallán Galoc, presunta víctima*

Después de su cese del Congreso de la República recurrió a la vía administrativa, luego a la vía judicial, incluyendo el Tribunal Constitucional, buscando su restitución sin resultado alguno, por lo que finalmente acudió a la Comisión Interamericana.

Luego de su despido indicó haber tenido que trabajar “en lo que pudiera”, ya que no pudo encontrar un trabajo relacionado con su experiencia profesional, lo cual la ha hecho sentirse “frustrada, dolida [y] con mucha amargura”. No pudo seguir pagando la educación privada de sus tres hijas y las cambió a escuela estatal. La testigo expresó sentir frustración como madre por no poder dar a sus hijas más, y por haber tenido problemas de salud desde la muerte de una de sus hijas.

Acudió a la Corte Interamericana “con la esperanza de alcanzar justicia” y solicitó que la Corte “determine la sanción para el Estado, que [los] reincorporen [en su trabajo], que [les] reparen por todos estos años, [que] se [les] indemnice por [su] proyecto de vida frustrado y se [les] den las remuneraciones que h[an] dejado de percibir”.

*e) Frida Luisa Salas Sobrino, presunta víctima*

Después de agotada la vía administrativa recurrió a la vía judicial a fin de buscar su reposición en el Congreso. Los trabajadores cesados recurrieron a los parlamentarios, al defensor del pueblo, a los partidos políticos, a los representantes de la Iglesia Católica, a organizaciones de derechos humanos y a procuradores de la Nación.

El haber sido cesada como trabajadora del Congreso “le truncó [su] carrera y [su] deseo de realizarse y progresar profesionalmente”. Como el dinero “no alcanzaba”, buscó otras fuentes de ingreso, pero “el trabajo en la calle ha sido duro [y] ha perjudicado [su] salud. [...Además, por no tener] seguro médico no [ha] podido atender[se] apropiadamente y [su] estado [físico] empeora”. El banco le “quitó” su casa, ya que no pudo seguir pagando las mensualidades. “Pensando que era lo mejor para [su] hijo”, lo trasladó a vivir con su hermana, y esa separación fue “muy dura”. El quedarse sin trabajo la “afectó mucho; el cambio de vida fue muy duro [y su] salud se afectó”.

“Esper[a] justicia de la Corte Interamericana” y le solicitó que “trate de solucionar [sus] problemas, [...] que [les] den [sus] derechos, [...] que no se prolongue más [su] sufrimiento”.

*f) Luisa Chara Pacheco de Rivas, presunta víctima*

Después de su cese como trabajadora del Congreso acudió a la vía administrativa para reclamar su restitución sin resultado, por lo que presentó una demanda en la vía judicial, llegando luego al Tribunal Constitucional. Como dichas diligencias fueron infructuosas, acudió ante la Comisión Interamericana.

Al quedarse sin trabajo tuvo que “vender comida a trabajadores ambulantes”. Posteriormente se trasladó a vivir a Argentina “en busca de mejoras económicas [para] ayudar a mantener a [sus] hijos”. “No pud[o] cumplir con [sus] objetivos de seguir pagando los estudios universitarios de [su] hija[, ...] quien tuvo que trabajar para ayudar al hogar”. Se siente frustrada “porque era buena trabajadora, una

buena secretaria [y se] desempeñaba bien en [su] trabajo". Siente que "el proyecto de vida que tenía se quebró [y que su] estado emocional [le] produjo diabetes".

Sus hijos tienen "derecho a la salud [y] a la educación [que] no [les ha podido dar]". Asimismo, no les ha "podido dar [...] un techo donde puedan vivir seguros, por no tener trabajo".

*Perito propuesto por la Comisión Interamericana*

*g) Samuel Abad Yupanqui, experto en derecho constitucional*

El perito se refirió al autodenominado "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional", el cual habría actuado "al margen de la Constitución y legis[ado] a través de decretos leyes. [...] con la finalidad de retomar la institucionalidad democrática y fruto de la presión internacional [...] se convocó a elecciones para contar con un nuevo Congreso", denominado Congreso Constituyente Democrático (CCD).

Del 5 al 30 de diciembre de 1992 se dictaron 748 decretos leyes, uno de los cuales fue el destinado a constituir una comisión para administrar el patrimonio del Congreso de la República, así como adoptar "las medidas administrativas y las acciones de personal necesarias". El decreto 25640 dispuso que dicha Comisión Reorganizadora realizaría un proceso de racionalización y dispuso, además, la improcedencia de la acción de amparo para impugnar directa o indirectamente la aplicación de dicho decreto. Por su parte, una resolución de octubre de 1992 habría dispuesto que la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso no aceptaría reclamos sobre los resultados del examen de selección.

Una vez instalado el llamado Congreso Constituyente Democrático, éste "declaró la vigencia de la Constitución de 1979, dejando a salvo los decretos leyes expedidos por el Gobierno; y declaró la vigencia de los decretos leyes en tanto no [fueran] revisados, modificados o derogados" por dicho Congreso. No se cuestionó la validez de tales decretos leyes.

El proceso constitucional de amparo es el que "mayores modificaciones ha sufrido a partir del golpe [de Estado] del 5 de abril de 1992", además de haber sido "desnaturalizado el régimen procesal de la medida cautelar y [...] crea[do] arbitrarias causales de improcedencia[. ...S]e comenzó a incluir en cada uno de los decretos leyes que el Gobierno [consider]aba necesario, una disposición que impedía el empleo del amparo para cuestionar las [supuestas] arbitrariedades cometidas". En relación con lo anterior, enumeró 18 decretos leyes que contenían una disposición similar – incluido el Decreto Ley No. 25640. Posteriormente, dichas causales de improcedencia "dictadas durante la vigencia de un régimen de facto, desnaturalizaron el proceso de amparo, pues establecieron zonas exentas de control jurisdiccional. De tal modo se afectaron expresas normas internacionales sobre derechos humanos". Asimismo, citó una sentencia del Tribunal Constitucional de abril de 1997 en la que se establecía que "ninguna autoridad p[odía] impedir el ejercicio de tales acciones a particulares cuando se produ[jeran] hechos que amena[zaran] o violent[aran] derechos constitucionales que pu[dier]an ser protegidos por medio de las acciones de garantía."

El Tribunal Constitucional no se había pronunciado en el presente caso sobre la validez del Decreto Ley No. 25640, aun cuando habría podido "inaplicarlo haciendo

uso del control difuso” y, además, habría utilizado un “criterio equivocado para efectuar el cómputo del plazo”.

Además, en relación con lo anterior, al momento de los hechos “era imposible presentar una acción de inconstitucionalidad, pues los magistrados del Tribunal de [l Tribunal] Constitucional[...] habían sido destituidos [...]. Además, una demanda de amparo hubiera sido declarada improcedente pues el propio decreto ley que regulaba esta materia lo impedía. [...Más aún,] el Poder Judicial carecía de una total y absoluta independencia[, lo que] dificultaba que los jueces hicieran uso del control difuso”. “Todo ello afectaba el derecho a contar con un recurso efectivo ante los tribunales”.

“[A] nivel administrativo no cabía impugnación alguna pues [la mencionada resolución de octubre de 1992 disponía que] la Comisión Administradora [...] no aceptaría reclamos sobre los resultados del examen.” Al respecto, “dicha norma contradecía lo dispuesto por el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos [...] vigente [al momento de los hechos] que sí permitía presentar un recurso de reconsideración contra todo acto administrativo que afect[ara] los derechos o intereses de un administrado.”

*Perito propuesto por los intervinientes comunes*

*h) Paúl Noriega Torero, economista*

Presentó los cálculos técnicos correspondientes a la supuesta pérdida de ingresos laborales y beneficios de los trabajadores cesados. Para ello se basó en el Informe sobre la escala de remuneraciones, los documentos que sustentan las variaciones de las mismas desde 1993 hasta el año 2001 y las nóminas de trabajadores cesados en el Congreso de la República del Perú por categorías ocupacionales.

Indicó que para determinar técnicamente la pérdida de ingresos laborales y beneficios efectuó un cálculo de los ingresos y beneficios que los trabajadores cesados hubieran percibido de haber continuado laborando en el Congreso. La información resultante se elaboró siguiendo las pautas que la legislación nacional general establece, incluyendo el pago de intereses legales y que, como criterio idóneo para determinar los montos por incumplimiento de pago, se calcularon intereses en función de los reportes emitidos por la Superintendencia de Banca y Seguros.

*B) VALORACIÓN DE LA PRUEBA DOCUMENTAL*

82. En este caso, como en otros<sup>9</sup>, el Tribunal admite el valor probatorio de aquellos documentos presentados por las partes en su oportunidad procesal que no fueron controvertidos ni objetados, ni cuya autenticidad fue puesta en duda.

83. En cuanto a los documentos remitidos como prueba, aclaraciones y explicaciones para mejor resolver (*supra* párr. 53), la Corte los incorpora al acervo probatorio del presente caso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 45.2 del Reglamento, tomando en cuenta las observaciones presentadas por las partes (*supra*

---

<sup>9</sup> Cfr. *Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 57; *Caso Servellón García y otros*, *supra* nota 7, párr. 38, y *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 44.

párr. 53).

84. El Estado objetó la declaración jurada del perito Noriega Torero, presentada por los intervinientes comunes (*supra* párrs. 47 y 81.h), por considerar, *inter alia*, que ésta “adolece[ría] de inexactitudes [...y, además, debido a que dicho perito] no se encuentra comprendido en la nómina de peritos acreditados ante la Corte Superior de Justicia de Lima, por lo que si no se encuentra autorizado para emitir pericias judiciales en el país, menos estaría autorizado para hacerlo a nivel supranacional”. Al respecto, la Corte admite el dictamen del señor Noriega Torero en cuanto concuerde con el objeto que fue definido en la Resolución del Presidente de 17 de marzo de 2006 (*supra* párr. 44), y lo valora en el conjunto del acervo probatorio, aplicando las reglas de la sana crítica y tomando en cuenta las observaciones presentadas por el Estado (*supra* párr. 47).

85. Asimismo, el Estado objetó, en general, las declaraciones juradas de los testigos ofrecidos por los intervinientes comunes (*supra* párr. 47). Al respecto, la Corte estima que dichas declaraciones pueden contribuir a la determinación, por parte del Tribunal, de los hechos en el presente caso en cuanto concuerden con el objeto que fue definido en la Resolución del Presidente de 17 de marzo de 2006 (*supra* párr. 44), y por ello las valora aplicando las reglas de la sana crítica y tomando en cuenta las observaciones presentadas por el Estado (*supra* párr. 44). Asimismo, la Corte recuerda que por tratarse de presuntas víctimas o de sus familiares y tener un interés directo en este caso, sus declaraciones no pueden ser valorados aisladamente, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso.

86. En cuanto a los documentos de prensa presentados por las partes, este Tribunal ha considerado que podrían ser apreciados cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado, o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso<sup>10</sup>.

87. El Tribunal hace notar que, pese a haber sido solicitados como prueba para mejor resolver a los intervinientes comunes, al Estado y a la Comisión, sólo fueron remitidos por los intervinientes comunes algunos de los recursos interpuestos en vía administrativa por algunos de los trabajadores cesados. Al respecto, el Estado manifestó que “no cuenta con los archivos administrativos correspondientes debido a los cambios producidos en la Administración en esa época y al siniestro producido en las oficinas administrativas el 6 de abril de 1994, razones por las cuales no se ha podido obtener dicha información.” Por su parte, los intervinientes comunes manifestaron que no habían podido obtener la mayoría de los recursos “debido a su antigüedad”. En consecuencia, la Corte no conoce el contenido de todos los recursos interpuestos ni el alcance de las solicitudes formuladas en muchos de esos recursos, así como tampoco la fecha de interposición de los mismos. Además, no es claro cuáles o cuántas de las presuntas víctimas intentaron recursos en esta vía ni si fue dictada alguna otra resolución administrativa además de las 18 que constan en la documentación aportada.

88. Respecto de la documentación e información solicitada reiteradamente al Estado y a los intervinientes comunes (*supra* párr. 53) y no presentada por éstos, la Corte recuerda que las partes deben allegar al Tribunal las pruebas requeridas por el mismo. La Comisión, los representantes y el Estado deben facilitar todos los

---

<sup>10</sup> Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párr. 81; *Caso Servellón García y otros*, *supra* nota 7, párr. 50, y *Caso Ximenes Lopes*, *supra* nota 9, párr. 55.

elementos probatorios solicitados, a fin de que el Tribunal cuente con el mayor número de elementos de juicio para conocer los hechos y motivar sus decisiones.

## VII HECHOS PROBADOS

89. Con fundamento en las pruebas aportadas y tomando en cuenta las manifestaciones formuladas por las partes, la Corte considera probados los siguientes hechos:

### *Contexto histórico del Perú al momento de los hechos*

89.1 El 28 de julio de 1990 el señor Alberto Fujimori Fujimori asumió la Presidencia del Perú de conformidad con la Constitución Política de 1979, por el término de cinco años<sup>11</sup>.

89.2 El 5 de abril de 1992 el Presidente Fujimori Fujimori transmitió el “Manifiesto a la Nación” en el cual expresó, *inter alia*, que se sentía “en la responsabilidad de asumir una actitud de excepción para procurar aligerar el proceso de [...] reconstrucción nacional, por lo que [...] decidí[ó] [...] disolver temporalmente el Congreso de la República[, ...] modernizar la administración pública [y] reorganizar totalmente el Poder Judicial.” Al día siguiente, con fundamento en el mencionado manifiesto, el señor Fujimori instituyó transitoriamente el llamado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”, a través del Decreto Ley No. 25418<sup>12</sup>, el cual estableció:

[...] Artículo 2° Constituye objetivo fundamental del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional la reforma institucional del país, orientada a lograr una auténtica democracia [...] Dicha reforma busca establecer las siguientes metas:

- 1) Proponer la modificación de la Constitución Política para que el nuevo instrumento resultante sirva de medio eficaz para el desarrollo.
- 2) Moralizar la administración de justicia y las instituciones vinculadas a ella; y el Sistema Nacional de Control, decretando la reorganización integral del Poder Judicial, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República.
- 3) Modernizar la administración pública, reformando el aparato estatal del Gobierno Central, de las empresas públicas y de los organismos públicos descentralizados, para convertirla en un factor promotor de la actividad productiva. [...]

Artículo 4° Disuélvase el Congreso de la República hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica del Poder Legislativo, como consecuencia de la modificación de la Constitución Política, a que se contrae el artículo 2° del presente Decreto Ley.

Artículo 5° El Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros por mayoría absoluta de sus miembros, ejercerá las funciones que corresponden al Poder Legislativo, a través de Decretos Leyes. [...]

---

<sup>11</sup> Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 56.1.

<sup>12</sup> Cfr. Decreto Ley No. 25418 de 6 de abril de 1992, publicado al día siguiente, mediante el cual se emitió la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 5, folios 488 a 490).

Artículo 8°. Déjese en suspenso los artículos de la Constitución Política y las normas legales que se opongan al presente Decreto Ley<sup>13</sup>.

89.3 La situación de inestabilidad conllevó a que, como resultado de varios factores, y en el marco de aplicación de la Resolución 1080 aprobada el 5 de junio de 1991 por la Asamblea General de la OEA, se convocara a elecciones y se conformara el llamado “Congreso Constituyente Democrático” (CCD) el cual, *inter alia*, debía elaborar una nueva Constitución. Una de las primeras acciones de dicho Congreso fue el dictar las denominadas “leyes constitucionales”. La primera de ellas, aprobada el 6 de enero de 1993 y publicada tres días después, declaró la vigencia de la Constitución de 1979, dejando a salvo los decretos leyes expedidos por el Gobierno, mediante la declaración de vigencia de los mismos en tanto no fueran revisados, modificados o derogados por el mismo Congreso<sup>14</sup>.

89.4 Durante la época en que ocurrieron los hechos del presente caso y en que las presuntas víctimas plantearon los recursos administrativos y judiciales, se incluyó en diversos decretos leyes una disposición que impedía la interposición de la acción de amparo para cuestionar los efectos de los mismos, lo cual desnaturalizó al proceso de amparo, pues se establecieron situaciones exentas del control jurisdiccional<sup>15</sup>.

89.5 El 31 de octubre de 1993 fue aprobada una nueva Constitución Política del Perú, la cual fue promulgada por el llamado Congreso Constituyente Democrático el 29 de diciembre del mismo año<sup>16</sup>.

89.6 El señor Alberto Fujimori Fujimori fue reelecto como Presidente del Perú en 1995 y asumió nuevamente el cargo en julio de 2000. En noviembre de 2000 presentó su renuncia a la Presidencia de su país desde Japón, motivo por el cual el Congreso designó como Presidente del gobierno de transición al señor Valentín Paniagua Corazao, entonces presidente del Congreso, para que convocara a elecciones<sup>17</sup>.

#### *El cese de trabajadores del Congreso*

89.7 El 16 de abril de 1992 el “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional” emitió el Decreto Ley No. 25438 mediante el cual constituyó la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República (en adelante “Comisión

---

<sup>13</sup> Cfr. Decreto Ley No. 25418 de 6 de abril de 1992, publicado al día siguiente, mediante el cual se emitió la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 5, folio 480).

<sup>14</sup> Cfr. Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES.1080 (XXI-0-91), aprobada el 5 de junio de 1991; Informe de la Misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Perú el 23 y 24 de abril de 1992, Anexo VII, y declaración jurada rendida por el perito Samuel Abad Yupanqui (expediente de prueba, tomo 17, folio 4981).

<sup>15</sup> Cfr. declaración jurada rendida por el perito Samuel Abad Yupanqui (expediente de prueba, tomo 17, folios 4983 y 4984).

<sup>16</sup> Cfr. Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1993 (anexos a la demanda, anexo 4, tomo 6, folios 3467 a 3481).

<sup>17</sup> Hecho público y notorio.

Administradora”), a la cual se le encargó que “adopt[ara] las medidas administrativas y dict[ara] las acciones de personal que [fueran] necesarias”<sup>18</sup>.

89.8 El 6 de mayo de 1992 el Decreto Ley No. 25477 dispuso que la Comisión Administradora “iniciar[ía] un proceso de racionalización administrativa, el mismo que deb[ía] concluir dentro de 45 días contados a partir de la publicación de [dicho] Decreto”<sup>19</sup>.

89.9 Mediante el Decreto Ley No. 25640 de 21 de julio de 1992 se autorizó la ejecución del proceso de racionalización del personal del Congreso de la República<sup>20</sup>. Este Decreto, en el marco del cual serían cesadas las 257 presuntas víctimas del presente caso, estableció, *inter alia*:

Artículo 2° [...] Los trabajadores del Congreso sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo No. 276 y su Reglamento, podrán solicitar su cese por renuncia en la carrera administrativa, acogiéndose a los incentivos que la presente norma establece.

Artículo 3° El personal que cese de acuerdo al artículo anterior percibirá: a) Incentivo Económico [y] b) Incentivo Adicional [para el personal sujeto al régimen de pensiones del Decreto Ley No. 20530].

Artículo 4° [...] el personal que no hubiere solicitado su retiro voluntario y que sea declarado excedente, será puesto a disposición del Instituto Nacional de Administración Pública – INAP para su reubicación entre las entidades públicas que tengan necesidad de personal. Transcurrido el plazo de cuarenta y cinco (45) días naturales de haber sido puesto a disposición del INAP, el personal no reubicado cesará en la carrera administrativa y sólo percibirá la compensación por tiempo de servicios y demás beneficios que le corresponda de acuerdo a la ley.

[...] Artículo 7° El personal que cese acogiéndose a los beneficios de los incentivos fijados en el presente Decreto Ley, no podrá reingresar a laborar a la Administración Pública, Instituciones Públicas o Empresas del Estado, bajo cualquier forma o modalidad

---

<sup>18</sup> Cfr. artículo 1 del Decreto Ley No. 25438 de 16 abril de 1992, publicado el 20 de abril de 1992, mediante el cual se “constituye una Comisión para que administre el patrimonio del Congreso de la República” (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 6, folio 492).

<sup>19</sup> Cfr. artículo 4 del Decreto Ley No. 25477 de 6 mayo de 1992, publicado al día siguiente, mediante el cual crean con carácter transitorio el Pliego Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 7, folio 495). Dicha Comisión estaba presidida por el General de Brigada del Ejército peruano en retiro Wilfredo Mori Orzo. El 22 de octubre de 1992 el General (r) Wilfredo Mori Orzo solicitó licencia, la cual fue concedida ese mismo día por el término de 60 días. La Resolución Suprema 532-92-PCM, emitida el 5 de noviembre de 1992 y publicada al día siguiente, dispuso que el General (r) Mori Orzo sería reemplazado por el Coronel (r) Carlos Novoa Tello a partir de esta última fecha, “en tanto dur[ara] la ausencia del titular”. El 6 de noviembre de 1992 el Coronel Novoa Tello, actuando como Presidente de la Comisión Administradora, emitió la Resolución No. 1303-92-CACL, la cual fue publicada el 9 de noviembre de 1992. Mediante dicha resolución se aprobó el cuadro de méritos del proceso de evaluación y selección del personal del Congreso de la República. (Cfr. resolución Suprema No. 498-92-PCM de 22 de octubre de 1992, mediante la cual conceden licencia a Asesor de la PCM y Presidente de la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 10, folio 501); resolución Suprema No. 532-92-PCM de 5 noviembre de 1992, publicada al día siguiente, mediante la cual encargan la Presidencia de la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 11, folio 502); resolución 1303-92-CACL de 6 de noviembre de 1992, publicada el 9 de noviembre de 1992, mediante la cual aprueban el cuadro de méritos del proceso de evaluación y selección del personal del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 17, folios 540 a 543).

<sup>20</sup> Cfr. artículo 1 del Decreto Ley No. 25640 de 21 de julio de 1992, publicado el 24 de julio de 1992, mediante el cual autorizan a la Comisión Administradora del Patrimonio el Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 8, folio 497).

de contratación y de régimen legal, antes de cinco (5) años contados desde la fecha de su cese. [...]

Artículo 9° No procede la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente la aplicación del presente Decreto Ley.

Artículo 10° Deróganse o déjense en suspenso según el caso, las disposiciones que se opongan al presente Decreto Ley<sup>21</sup>.

89.10 El Decreto Ley No. 25759 de 1 de octubre de 1992 dispuso que el "proceso de racionalización" concluiría el 6 de noviembre siguiente y se asignó a la Comisión Administradora la realización del "Proceso de Evaluación y Selección de Personal" mediante exámenes de calificación. Dispuso además, que los trabajadores que aprobaran ocuparían, "en estricto orden de méritos, los cargos previstos en el nuevo Cuadro de Asignación de Personal del Congreso"; y que quienes no alcanzaran vacantes para el cargo al que postularan o que no se presentaran al concurso serían "cesados por causal de reorganización y sólo tendr[ían] derecho a percibir sus beneficios sociales de acuerdo a ley". Este Decreto Ley derogó el artículo 4 del Decreto Ley No. 25640 (*supra* párr. 89.9)<sup>22</sup>.

89.11 Mediante Resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992 emitida por quien actuaba como Presidente de la Comisión Administradora, se aprobó el "nuevo cuadro de asignaciones de personal del Congreso"; los requisitos para participar en los exámenes de selección para cubrir las plazas previstas en dicho cuadro; las bases para los exámenes de selección y el reglamento del proceso de evaluación y selección de personal del Congreso. Asimismo, se dispuso que la "Comisión Administradora [...] no aceptar[ía] reclamos sobre los resultados del examen", y que dicha Comisión "expedir[ía] resoluciones declarando el cese de los servidores que no h[ubiera]n alcanzado plaza vacante y de aquellos que no se inscribieron al concurso de méritos"<sup>23</sup>.

89.12 El proceso de evaluación se llevó a cabo por la Comisión Administradora, en un primer momento, el 18 de octubre de 1992 para los trabajadores que no se acogieron al procedimiento de renunciaciones voluntarias y a los incentivos económicos. Sin embargo, se denunció "que la prueba correspondiente [para el examen de selección había sido] vendida a algunos empleados desde dos días antes de la fecha señalada para el examen [...] y que el mismo día se [había] detect[ado] que algunos trabajadores llegaban al local con el documento resuelto"<sup>24</sup>. En razón de esto, dicho

---

<sup>21</sup> Cfr. Decreto Ley No. 25640 de 21 de julio de 1992, publicado el 24 de julio de 1992, mediante el cual autorizan a la Comisión Administradora del Patrimonio el Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 8, folio 497).

<sup>22</sup> Cfr. Decreto Ley No. 25759 de 1° octubre de 1992, publicado el 8 de octubre de 1992, mediante el cual fijan fecha en que concluirá el proceso de racionalización del personal del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 9, folio 500).

<sup>23</sup> Cfr. resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992, publicada el 22 de octubre de 1992, mediante el cual aprueban el nuevo cuadro de asignación de personal, los requisitos, las bases y el reglamento del proceso de evaluación y selección de personal del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 24, folios 769 b) y 769 c)).

<sup>24</sup> Cfr. nota de prensa del Diario La República de 21 de octubre de 1992, titulada "Pruebas de evaluación del Congreso habrían sido vendidas en 500 dólares" (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 25, folio 770).

proceso de evaluación fue dejado sin efecto y se fijaron como nuevas fechas para la realización del mismo los días 24 y 25 de octubre de 1992<sup>25</sup>.

89.13 El 6 de noviembre de 1992, quien actuaba como Presidente de la Comisión Administradora emitió dos resoluciones mediante las cuales fueron cesados 1110 funcionarios y servidores del Congreso – entre los cuales se encuentran las 257 presuntas víctimas:

- a) Resolución No. 1303-A-92-CACL, publicada el 31 de diciembre de 1992, mediante la cual fueron cesados “por causal de reorganización” los trabajadores que “decidieron no inscribirse al Concurso de Méritos y/o a quienes habiéndose inscrito no rindieron los exámenes correspondientes”, y
- b) Resolución No. 1303-B-92-CACL, publicada el 31 de diciembre de 1992, mediante la cual fueron cesados “por causal de reorganización y racionalización” los trabajadores “que no alcanzaron plaza vacante en el Cuadro para Asignación de Personal – CAP del Congreso de la República”<sup>26</sup>.

89.14 El 31 de diciembre de 1992 la mayoría de los trabajadores que fueron cesados mediante las Resoluciones No. 1303-A-92-CACL y 1303-B-CACL recibieron cheques del Banco de la Nación que habrían correspondido al “pago de beneficios sociales del año 1992”. Entre dichas personas se encontrarían al menos 217 de las presuntas víctimas<sup>27</sup>.

*Las gestiones de algunos ex trabajadores en vía administrativa ante el Congreso*

89.15 Los primeros días de enero de 1993 algunos trabajadores cesados presentaron un recurso de reconsideración ante el Presidente del llamado Congreso Constituyente Democrático, el cual “no fue atendido”. Posteriormente, dichos trabajadores presentaron un recurso de apelación “que tampoco fue atendido”. Luego les fue “ext[endida] la Resolución 1534-93-CCD/OGA-OPER y otras más, mediante las cuales se declara[ron] improcedentes sus medios impugnatorios en única y definitiva instancia, sin pronunciarse sobre el fondo de los mismos”<sup>28</sup>.

89.16 El 23 de marzo de 1993 la Resolución No. 052-93-CD/CCD “encargó a la Dirección Ejecutiva de Personal para que suscrib[iera], en única y definitiva instancia, las resoluciones correspondientes a los recursos impugnativos que present[ara]n los

---

<sup>25</sup> Cfr. “Análisis de la viabilidad de las Recomendaciones emitidas por las Comisiones Especiales de revisión de los ceses colectivos” en el Informe Final de marzo de 2002 de la Comisión Multisectorial, Ley No. 27586 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por el Estado, folio 442).

<sup>26</sup> Cfr. resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, ambas de 6 de noviembre de 1992, publicadas el 31 de diciembre de 1992, mediante las cuales cesan a funcionarios y servidores del Congreso de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 12, folios 503 a 510).

<sup>27</sup> Cfr. informe No. 182-2001/CR/DT/AP de 4 de diciembre de 2001 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por el Estado, folios 4453, 4454, 4458, 4459, 4460 y 4479), e Informe 013-2002-DT/CR emitido por el Departamento de Tesorería del Congreso de la República el 8 de enero de 2002 el 4 de diciembre de 2001 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por el Estado, tomo 12, folio 4453).

<sup>28</sup> Cfr. sentencia de 24 de noviembre de 1997 emitida por el Tribunal Constitucional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 13, folios 512 y 513).

ex – servidores del Congreso de la República contra los efectos de las resoluciones emitidas por la Comisión Administradora [...] en el proceso de reorganización”<sup>29</sup>.

89.17 El 12 de agosto de 1993 el Presidente del Congreso Constituyente Democrático emitió la Resolución 159-93-CD/CCD, mediante la cual decidió, *inter alia*, “[r]econocer el pago de remuneraciones y demás beneficios sociales por el lapso entre el 7 de noviembre y el 31 de diciembre de 1992, a favor de 1,117 [sic] ex - trabajadores del Congreso [...] los mismos que fueran cesados por causal de reorganización y racionalización según Resoluciones Nos. 1303/A-92-CACL y 1303/B-92-CACL”<sup>30</sup> (*supra* párr. 89.13).

89.18 El 18 de septiembre de 1994 algunas de las presuntas víctimas presentaron un recurso mediante el cual solicitaron que se declarara la nulidad de las Resoluciones que dispusieron su cese (*supra* párr. 89.13)<sup>31</sup>.

89.19 La Resolución No. 840-94-CCD/G.RRHH de 26 de septiembre 1994 emitida por el llamado Congreso Constituyente Democrático, con base en la Resolución No. 052-93-CD/CCD (*supra* párr. 89.16) y en los artículos 100 y 102 del Decreto Ley No. 26111 (Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos), consideró que “habiéndose declarado en forma individual la improcedencia de los recursos impugnativos planteados por el aludido grupo de ex – servidores, por encargo de la más alta instancia administrativa del Congreso Constituyente Democrático, resulta, en consecuencia, inadmisibile el trámite de nuevos recursos impugnativos respecto de los mismos actos administrativos”<sup>32</sup>.

89.20 El 15 de diciembre de 1994 aquellos trabajadores cesados presentaron un recurso de revisión ante el mismo Congreso Constituyente Democrático. Treinta días después, al no recibir respuesta, los trabajadores “dieron por agotada la vía administrativa”<sup>33</sup>.

### *La acción de amparo intentada por las 257 presuntas víctimas*

---

<sup>29</sup> Cfr. resolución No. 840-94-CCD/G.RRHH de 26 de septiembre 1994 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por los representantes, folio 4622).

<sup>30</sup> Cfr. resolución suprema 159-93-CD/CCD de 12 de agosto de 1993 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por los representantes, folios 4620 y 4621).

<sup>31</sup> Cfr. sentencia de 24 de noviembre de 1997 emitida por el Tribunal Constitucional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 13, folios 513).

<sup>32</sup> Cfr. sentencia de 24 de noviembre de 1997 emitida por el Tribunal Constitucional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 13, folios 513), y Resolución No. 840-94-CCD/G.RRHH de 26 de septiembre 1994 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por los representantes, folio 4622).

<sup>33</sup> Cfr. sentencia de 24 de noviembre de 1997 emitida por el Tribunal Constitucional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 13, folio 513); resolución No. 840-94-CCD/G.RRHH de 26 de septiembre 1994 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por los representantes), y artículo 100 de la resolución 002-94-JUS (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 14, folio 523).

89.21 El 2 de marzo de 1995 veinte<sup>34</sup> trabajadores cesados presentaron una acción de amparo ante el Vigésimo Octavo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, a la cual se adhirieron otros 28<sup>35</sup> el 10 de marzo de 1995 y 103<sup>36</sup> más el 28 de marzo de 1995, 71<sup>37</sup> más el 12 de abril de 1995 y 15<sup>38</sup> más el 20 de abril de 1995<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Rosa Ysabel Murillo Orihuela de Díaz, Nélica Gálvez Saldaña, Inés Belleza Cabanillas, Luz Angélica Talledo Añazco, Rommy Cecilia Rodríguez Campos, Jaime Jhonny Montoya Luna, Olimpio Huaraca Vargas, Juana Alcántara Ramos, Cecilia Victoria Gimeno Alemán, Rolando Alfonso Torres Prieto, Zoila Luz Begazo Salazar, Graciela Pedreshi Santín de Berropi, Marco Antonio Ordóñez Quispe, Rebeca Paucar Dávila, Dana Campos Alarcón, Lilia Carolina Flores Guillén, Luis Rodolfo Albornoz Alva, José Raúl Coronado Peña, Ricardo Callirgos Tarazona y Rosalía Pérez Polo.

<sup>35</sup> Ruth Cecilia Echevarría Suárez de Peña, Reyna Sánchez Alarcón, Nancy Violeta Ángeles Ponte, Nohemí Molina Ugarte, Guillermo Arias Infantes, Irene Ccapali Atoccsa, Félix Cobeñas Pariamache, Zenón Ccapali Atoccsa, Sergio Antonio Chala, Javier Sipan Guerra, Julio Lozano Muñoz, Rubén Javier Sotomayor Vargas, Hilda Valdez Tellez, Máximo González Figueroa, José Raúl Araca Sosa, Gumercinda Echevarría Flores, Wilburt Villegas Guerra, Visitación Elizabeth Vera Vitorino, Rómulo Antonio Retuerto Aranda, Angela Valdez Rivera, Miguel Hurtado Gutiérrez, Carmen Zavaleta Saavedra, Lira Quiñones Atalaya, Berilda Muñoz Jesús, María Huaranga Soto, Johel Briones Rodríguez, Nina Díaz Céspedes y Jaime Barbarán Quispe.

<sup>36</sup> Elsi Judith Kitano la Torre, Félix Espinoza Fernández, Elisa Rodríguez García, Luis Rojas Figueroa, Isaías Román Toro, Luis Elera Molero, Edgar Dextre Cano, Inés Meléndez Saavedra, Vilma Burga Cardozo, Eva Vidal Vidal, Luis González Panuera, Segundo García Vergara, Luz Sánchez Campos, César Montalván Alvarado, Liz Mujica Esquivel, Raúl Sánchez Candía, José Saavedra Ambrosio, Rosa Cherrez Córdova, Víctor Ampuero Ampuero, Juan Cajusol Banses, José Purizaca Arámbulo, Elsa Silvia Zapata Espinoza, Manuel Carranza Rodríguez, Lucas Herrera Rojas, Flavio Díaz Campos, Raquel Delgado Suárez, Rubén Reyes Caballero, Víctor del Castillo Meza, Edison Dextre Ordóñez, Ronald Santisteban Urmeneta, Edgar Velásquez Machuca, Leoncio Uchuya Chacaltana, José Clerque González, Carmen Sosa Álvarez, Max Bautista Apolaya, Julio Rodas Romero, Gustavo González Guillén, Elizabeth Luna Aragón, Luis Aliaga Lama, Carlos Ortega Martell, Juana Ugarte Pierrend, Cecilia Arcos Díaz, Rosario Zapata Zapata, Carlos Rivas Capeletti, Margarita Ramírez Granados, Neida Vizcarra Zorrilla, José Changanahui Chávez, Mónica Lourdes Alvarado Suárez, Herlinda Ayala Palomino, Henry Camargo Matencio, Hipólito Cornelio Dávila, Edith Soria Cañas, Frida Salas Sobrino, Lucy Loayza Arcos, Iván Zumaeta Flores, Rosa Arévalo Torres, Elizabeth Carrillo Quiñones, Flavio Orillo Vásquez Torres, Juan Alvarado Achicahuala, Oscar Santiviáñez Velásquez, Wilder Solís Retuerto, Guadalupe Cabanillas Toro, Daysi Cornelio Figueroa, Fidel Vásquez Sánchez, Susana Ibarra Nato, Oscar Owada Amado, Luz Gallegos Ramírez, Hermelinda Villarreal Rodríguez, Víctor Rojas Cortez, Lupo Cubas Vásquez, Andrés Hajar Cerpa, Marleni Álvarez Gutiérrez, Jorge Navarro Sánchez, María Romero Chang, Manuel Mendoza Michuy, Manuel Quiñones Díaz, José Aguado Alfaro, Guisella Aguilar Rojas, Rosa Canepa Campos, Alfredo Ballarta Rueda, Clemencia Solís Martell, Iván Silva Delgado, Tiburcio Chipana Quispe, Luis Chipana Rodríguez, Sara Ibáñez Ortiz, Manuel Margarito Silva, Irma Rojas Vega, José Villar Contreras, Juan Huaman Cárdenas, Wilfredo Chino Villegas, Eleuterio Solís Roca, Elmi Ramos de la Cruz, Juan Guzmán Rebatta, Mario Peredo Cavassa, Jorge Pacheco Munayco, Leti Torres Hoyos, Meri Huamantumba Vasquez, Delano Marcelo Navarro, Gloria Dergan Alcántara, Armando Saavedra Vega, Marco Antonio Jaimes Cano, Roberto Ribotte Rodríguez y Jhon Ravello Velásquez.

<sup>37</sup> Adolfo Fernández Saré, Héctor Malpartida Gutiérrez, José Clerque Gonzales, Iván Alex Vega Díaz, Valeriano Sebastián Bonifacio Ramón, Jorge Ganoza Rivera, Daniel Arnez Macedo, Teresa Pichilingue Romero, Nelly Rivera Martínez, Antonia Elizabeth Córdova Melgarejo, Edgar Velásquez Machuca, Dully del Águila Chamay, Catalina Paitan Mauricio, Bertha Rivera Delgado, Juan Francisco Delgado Gómez, Ricardo Hernández Fernández, Wilfredo Emilio Huaman Trinidad, Juan Torres Martínez, Víctor Manuel Urrunaga Linares, Jorge Martín Rivas Chara, César Augusto Bravo Sarco, Luisa Chara Pacheco, Freddy Varias Trabanco, Orlando Díaz López, Manuel Cuadros Livelli, Eugenio Rodríguez Espada, Reynaldo Herrera Valdez, Antonio Condezo Espinoza, Caro Herrera Madueño, Ricardo González Castillo, Margarita Moreno González, Cita Vereau Palma, Ana María García Hualpa, Felícita Meri Huamantumba Vásquez, Virginia Eugenio Centeno, Violeta Saavedra Mego, Alicia Peredo Cavassa, Juana Bracamonte Chiringano, María Salazar Venegas, Luis Marrugarra Neyra, Luisa Pilco Guerra, Leoncio Beltrán Aguilar, Víctor Nizama Zelaya, Jacinta Ramírez de Peña, Víctor Núñez Centeno, Consuelo Pizarro Sánchez, Carmen Núñez Morales, María Inga Coronado, Máximo Atauje Montes, Jackeline Magallán Galoc, Carlos La Cruz Crespo, César Grandez Alvarado, Jorge Ore León, José Marchena Alva, Gustavo González Guillén, José Clerque González, Nelly Rivera Martínez, Juan Vásquez Quezada, César Pérez Guevara, Bladimir Chávez García, Santiago Erquiñigo Ramón, César Sernaqué Vargas, Javier Flores Salinas, Eduardo Salazar Caycho, Oscar Vásquez Legua, Víctor Silva Baca, Elieberto Silva Baca, Tito Hinostriza Toro, Soledad Vásquez Quiñones, Walter de la Cruz Paredes y Carmen Sosa Álvarez.

89.22 Dicho Juzgado, mediante sentencia de 26 de junio de 1995, declaró fundada la demanda e inaplicables las Resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de 6 noviembre de 1992 (*supra* párr. 89.13). En consecuencia, el Juzgado ordenó que se repusiera a los demandantes en los cargos que ocupaban al momento de la afectación del derecho. Dicha sentencia consideró que:

[L]a resolución [...] quinientos treinta y dos-noventidos-PCM si bien fue expedida el cinco de Noviembre de mil novecientos noventa y dos, recién fue publicada el seis de noviembre, y por ende, [...] no podía surtir sus efectos dicho acto sino hasta el día siguiente de su publicación, esto es el siete de Noviembre de mil novecientos noventidos, y que recién a partir de allí podía Don Carlos Novoa Tello actuar como Presidente de la Comisión expidiendo las resoluciones que corresponda, más aún tratándose de un proceso de racionalización que afectaría a una parte de los trabajadores del Congreso: que asimismo, aquí surge la implicancia con el hecho de que el plazo para la racionalización había vencido el seis de Noviembre de mil novecientos noventidos y que por tanto tampoco hubiese podido expedir Novoa Tello resolución en dicho sentido a partir del día siete cuando recién podía ejercer dicha función y que, en tal orden de ideas las resoluciones mil trescientos tres-A-noventidos-CACL y mil trescientos tres-B-noventidos-CACL [...] resultan ineficaces con respecto a los demandantes por haber sido emitidas el seis de Noviembre de mil novecientos noventa y dos por quien en aquella fecha aún no se encontraba habilitado para ejercer el cargo, resultando sintomático que la publicación se haya dado recién el treinta y uno de Diciembre de mil novecientos noventa y dos, alegando que la resolución Suprema número quinientos treinta y dos-noventidos-PCM no puede operar retroactivamente [...]<sup>40</sup>.

89.23 En julio de 1995 el Procurador Público del Poder Legislativo interpuso recurso de apelación ante el Vigésimo Octavo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima respecto de la sentencia de 26 de junio de 1995 (*supra* párr. 89.22) para que "el superior jerárquico la revoc[ara]"<sup>41</sup>.

89.24 El 22 de agosto de 1995 dieciocho<sup>42</sup> trabajadores cesados solicitaron participación litisconsorcial en el proceso. En octubre y noviembre de 1995 se

---

<sup>38</sup> Juan Carlos Sánchez Lozano, Julio Antonio Rigaid Arévalo, Esther Cisneros Urbina, César Pérez Guevara, Moisés Pajares Godoy, Segundo Zegarra Zevallos, Walter Soto Santana, Carlos Unzueta Medina, Walter Soto Santana, María Infantes Vásquez, Jesús Hinojosa Silva, Félix Aguilar Rojas, Lidia Bereche Riojas, Carmen Rivera Loayza y Teodoro Castro Salvatierra.

<sup>39</sup> *Cfr.* sentencia de 26 de junio 1995 emitida por el Juzgado 28 Especializado en lo Civil de Lima (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 15, folios 524, 530 a 532 y 536); recurso de amparo interpuesto por algunos trabajadores el 2 de marzo de 1995 ante el Juzgado 28 Especializado en lo Civil de Lima (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 22 A, folios 673 a 680), y escritos de 10 y 28 de marzo de 1995 de adhesión al recurso de amparo interpuesto el 2 de marzo de 1995 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 22 B y C, folios 682 a 687).

<sup>40</sup> *Cfr.* sentencia de 26 de junio 1995 emitida por el Juzgado 28 Especializado en lo Civil de Lima (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 15, folios 524, 530 a 532 y 536).

<sup>41</sup> *Cfr.* recurso de apelación interpuesta por la Procuraduría Pública ante el Juzgado 28 Especializado en lo Civil de Lima (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 22 K, folios 744 a 751).

<sup>42</sup> Hugo Montes Yacsahuache, Ronald Luciano Revelo Infante, Agustín Miguel Arturo Polo Castañeda, Liduvina Salcedo Olivares, David Orlando Zegarra Castro, Laura Colan Villegas, Rodolfo Guevara Gallo, Mónica Emperatriz Ramírez Rodríguez, Anabel Iris Gonzáles Sánchez, Eriberto Rodolfo Alvarado Galván, Marcial de la Cruz Paredes, Sergio Alejandro Medina Ramírez, Herver Víctor Cárdenas Pinto, Vicente Waldo Rodríguez Reaño, Telmo Jaime Barba Ureña, Folgges Luis Hayasshi Bejarano, Aquilino Menacho Salas y Hugo Montes Pacora.

apersonaron al proceso otros once<sup>43</sup> trabajadores cesados<sup>44</sup>. Así se constituyeron como recurrentes, en total, las 257 presuntas víctimas del presente caso<sup>45</sup>.

89.25 El 21 de febrero de 1996 la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima revocó la sentencia apelada por el Procurador Público (*supra* párr. 89.22 y 89.23), la reformó y declaró “improcedente en todos sus extremos la acción de amparo interpuesta” por los trabajadores cesados. Al respecto, consideró, *inter alia*, que:

[E]l artículo treinta y siete de la Ley [de Hábeas Corpus y Amparo (Número veintitrés mil quinientos seis)] dispone que el ejercicio de la acción de amparo caduca a los sesenta días hábiles de producida la afectación, siempre que el interesado, en aquella fecha se hubiese hallado en la posibilidad de interponer la acción; [...] que en el caso sub-litis, los accionantes no han probado de modo alguno, el hecho de no haberse hallado en la posibilidad de interponer la acción; [...] que no proceden las acciones de garantía en los casos de cese o irreparabilidad de la lesión; [...] que el artículo veintiocho de la ley antes referida [...] determina que no es exigible el agotamiento de las vías previas, cuando no ha sido regulada o ha sido iniciada innecesariamente por el reclamante; dado que la Resolución número mil doscientos treinta y nueve-A-noventidos-CACL dispuso que no se aceptaría recurso alguno contra las resoluciones que expidiera la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso, siendo pues última instancia [...]<sup>46</sup>.

89.26 Un grupo de al menos veinte<sup>47</sup> trabajadores cesados presentaron un recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional contra la resolución de 21 de febrero de 1996, emitida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima (*supra* párr. 89.25)<sup>48</sup>.

89.27 Los días 15 y 16 de junio de 1996 se conformó en el Perú un nuevo Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ricardo Nugent (Presidente), Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca, Luis Guillermo Díaz Valverde, Delia Revoredo Marsano, Francisco Javier Acosta Sánchez y José García Marcelo. El 28 de mayo de 1997 el pleno del Congreso destituyó a los magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano. El 17 de noviembre de 2000 el Congreso anuló las resoluciones de destitución y los reinstaló

---

<sup>43</sup> Carmen Rosa Paredes Cuba, Walter Roberto Paredes Cuba, Pablo Jorge Ferradas Núñez, Augusto Bellido Orihuela, Alfredo Cabrera Enríquez y Ronald Urquiza Alcántara, Pedro Quiñonez Seminario, María Elena Quineche Díaz, Amelia Rosario Pohl Luna, Walter Pereyra Salazar y Giovanna Elset Soto Santana.

<sup>44</sup> *Cfr.* sentencia de 26 de junio 1995 emitida por el Juzgado 28 Especializado en lo Civil de Lima (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 15, folios 524, 530 a 532 y 536).

<sup>45</sup> A pesar de que la suma de los nombres mencionados en los párrafos 89.21 y 89.24 da como resultado 266 recurrentes, se repiten, en una ocasión dos veces, los nombres de Clerque Gonzáles, José Luis; Gonzáles Guillén, Gustavo; Humantumba Vásquez, Felicita Merí; Pérez Guevara, César Dionisio; Rivera Martínez, Nelly Andrea; Sosa Álvarez, Carmen; Soto Santana, Walter Edgardo; Velásquez Machuca y Edgar Humberto. Por tanto, el número total de recurrentes fue de 257 personas.

<sup>46</sup> *Cfr.* sentencia de 21 de febrero de 1996 emitida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 16, folios 537 y 538).

<sup>47</sup> Rosa Ysabel Murillo Orihuela, Nélica Gálvez Saldaña, Inés Belleza Cabanillas, Luz Angélica Talledo Añazco, Rommy Cecilia Rodríguez Campos, Jaime Jhonny Montoya Luna, Olimpio Huaraca Vargas, Juana Alcántara Ramos, Cecilia Victoria Gimeno Alemán, Rolando Alfonso Torres Prieto, Zoila Luz Begazo Salazar, Graciela Pedreshi de Berropi, Marco Antonio Ordóñez Quispe, Rebeca Paucar Dávila, Dana Campos Alarcón, Lilia Carolina Flores Guillén, Luis Rodolfo Alboronoz Alva, José Raúl Coronado Peña, Ricardo Callirgos Tarazona, Rosalía Pérez Polo, y otros.

<sup>48</sup> *Cfr.* sentencia de 24 de noviembre de 1997 emitida por el Tribunal Constitucional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 13, folio 511).

en sus puestos<sup>49</sup>. En otro caso esta Corte constató que, mientras duró dicha destitución, el Tribunal Constitucional “quedó desarticulado e incapacitado para ejercer adecuadamente su jurisdicción, sobre todo en cuanto se refiere al control de constitucionalidad [...] y el consecuente examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución”<sup>50</sup>.

89.28 El 24 de noviembre de 1997 el Tribunal Constitucional dictó una sentencia, firmada por los entonces magistrados Acosta Sánchez, Nugent, Díaz Valverde y García Marcelo, mediante la cual confirmó la resolución de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima (*supra* párr. 89.25). Al respecto, el Tribunal consideró, *inter alia*, que:

[C]onviene precisar que [...] la demanda original fue promovida con fecha dos de marzo de mil novecientos noventa y cinco, mientras que [...] los actos que se juzgan como violatorios fueron emitidos hacia el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos. [...]

[S]i bien los demandantes iniciaron un dilatado trámite de reclamación en la vía administrativa, este último resultaba legalmente improcedente, por cuanto la Resolución No. 1239-A-92-CACL del trece de octubre de mil novecientos noventa y dos, había previsto explícitamente en su artículo 27° que “La Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República, no aceptará reclamos sobre los resultados del examen”, lo que quiere significar que se trataba de actos irrecurribles, por lo menos en sede estrictamente administrativa. [...]

[P]or consiguiente, al no existir normativamente vía previa a la cual acudir, resultaba plenamente aplicable el artículo 28° inciso 3 de la Ley [de Hábeas Corpus y Amparo] (No. 23506), cuyo texto dispone la no exigibilidad de su agotamiento cuando “La vía previa no se encuentra regulada, o si ha sido iniciada, innecesariamente por el reclamante, sin estar obligado a hacerlo” por lo que, correlativamente, el plazo para computar la caducidad de la presente acción, de acuerdo con el artículo 37° de la misma citada norma, empezó a correr desde cumplidos los sesenta días hábiles de producidos los hechos violatorios, lo que supone que al momento de promoverse la demanda, el referido plazo ya había vencido en exceso. [...]

[L]a institución de la caducidad no es, en todo caso, una fórmula con la que se impida sin mayor razonamiento el análisis de las situaciones de fondo que se reclaman vía los procesos constitucionales, empero, debe quedar perfectamente establecido, que si los interesados no son diligentes en el momento más necesario para reclamar la defensa constitucional de sus derechos, no se puede con posterioridad, pretender que se prescinda de una regla tan necesaria como lógica para la seguridad jurídica. [...]

[T]ampoco debe pasarse por alto que si en las actuales circunstancias, esto es, con la Constitución Política de 1993, la estructura orgánica del Congreso y por ende su Cuadro de Asignación de Personal, ha variado sustancialmente, con relación a la que poseía con la Constitución anterior, no puede intentarse por la vía del amparo, reponer situaciones que por su propia naturaleza han devenido en irreparables, resultando en tales circunstancias de aplicación el inciso 1 del artículo 6° de la Ley No. 23506<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*, *supra* nota 11, párrs. 56.3, 56.25 y 56.30.

<sup>50</sup> Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*, *supra* nota 11, párr. 112.

<sup>51</sup> Cfr. sentencia de 24 de noviembre de 1997 emitida por el Tribunal Constitucional (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 13, folios 511 a 519).

### *Otras gestiones*

89.29 En octubre de 1993 y enero de 1994 dos presuntas víctimas en el presente caso<sup>52</sup> presentaron recursos en la vía contencioso administrativa para que, *inter alia*, se declarara la nulidad o invalidez de las resoluciones que decretaron su cese. Estos recursos las cuales fueron declarados infundados en noviembre de 1993 y diciembre de 1997 por la Corte Superior de Justicia de Lima<sup>53</sup>.

89.30 El 3 de marzo de 1998 seis<sup>54</sup> trabajadores cesados formularon "denuncia constitucional" contra los magistrados del Tribunal Constitucional, Francisco Javier Acosta Sánchez, Presidente, Ricardo Nugent López Chávez, José García Marcelo y Luis Díaz Valverde, por el delito de prevaricato "al haber dictado [I]a sentencia [de 24 de noviembre de 1997] contra el texto expreso y claro de la Ley, haber citado pruebas inexistentes y hechos falsos, así como por apoyarse en leyes supuestas y derogadas"<sup>55</sup>. No consta en el expediente el resultado de dicha denuncia.

### *Hechos posteriores a las gestiones administrativas y judiciales*

89.31 Luego de que las presuntas víctimas plantearan los recursos en sede administrativa y judicial, y a partir de la instauración del gobierno de transición en el año 2000 (*supra* párr. 89.6), fueron dictadas leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados en el Sector Público la posibilidad de reivindicar sus derechos (*infra* párrs. 89.32 a 89.37).

89.32 En ese contexto, el 21 de junio de 2001 fue emitida la Ley No. 27487, que dispuso lo siguiente:

Artículo 1° Derógase el Decreto Ley No. 26093 [...] la Ley No. 25536[, ...] y demás normas expresas que autorizaron ceses colectivos al amparo de procesos de reorganización. [...]

Artículo 3° Las instituciones y organismos públicos [...], en un plazo de 15 (quince) días naturales contados a partir de la vigencia de la presente Ley, conformarán Comisiones Especiales integradas por representantes de éstas y de los trabajadores, encargadas de revisar los ceses colectivos de personal amparados en procedimientos de evaluación de personal efectuados al amparo del Decreto Ley No. 26093 o en procesos de reorganización autorizados por norma legal expresa.

En un plazo de 45 (cuarenta y cinco) días hábiles a partir de su fecha de instalación, las Comisiones Especiales deberán cumplir con elaborar un informe que contenga la relación de trabajadores que han sido cesados irregularmente, si los hubiera, así como las

---

<sup>52</sup> Lino Roberto Ribotte Rodríguez y Antonieta Elizabeth Córdova Melgarejo.

<sup>53</sup> *Cfr.* acciones contencioso administrativas presentadas por Lino Roberto Ribotte Rodríguez y Antonieta Elizabeth Córdova Melgarejo ante la Corte Superior de Justicia de Lima en octubre de 1993 y enero de 1994 respectivamente; resoluciones de la Corte Superior de Justicia de Lima de noviembre de 1994 y diciembre de 1997 (expediente de anexos a los alegatos finales de los intervinientes comunes, folios 5408 a 5424).

<sup>54</sup> Mónica Alvarado Suárez, Rosario Zapata Zapata, Margarita Ramírez Granados, Cecilia Echevarría Suárez, María Huaraca Soto y Adolfo Fernández Saré.

<sup>55</sup> *Cfr.* acusación constitucional contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 1998 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 23, folios 752 y 766).

recomendaciones y sugerencias a ser implementadas por el Titular del Sector o gobierno local<sup>56</sup>. [...]

89.33 Los Decretos Supremos 021 y 022-2001-TR establecieron las “disposiciones para la conformación y funcionamiento de las Comisiones Especiales encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público”<sup>57</sup>. Entre éstas, fue conformada la Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso realizados al amparo de la Ley No. 27487 (*supra* párr. 89.32), la cual concluyó en su Informe de 20 de diciembre de 2001, *inter alia*, que:

[...] los procesos de racionalización administrativa y de reorganización y racionalización llevados a cabo durante los años de 1992 y 1993 se realizaron en cumplimiento de normas expresas.

Se ha podido determinar la existencia de irregularidades en la evaluación y selección de personal del año 1992 [... en las cuales] no [...] respetó los puntajes mínimos señalados en las Bases del Concurso [... y] en muchos casos no se respetó el orden de méritos alcanzado por los postulantes en el examen de calificación.

[...] Los ex servidores que cobraron sus beneficios sociales y los que además se acogieron a incentivos por renuncia voluntaria estuvieron de acuerdo con su cese, según las reiteradas ejecuciones en materia laboral.

[...] De conformidad con [el] ordenamiento jurídico [peruano] vigente, la Comisión Especial se abstiene de conocer todo reclamo que se encuentre en instancia judicial, ya sea dentro del ámbito nacional o supra nacional<sup>58</sup>.

Específicamente, respecto de los trabajadores cesados que seguían el trámite ante la Comisión Interamericana, la Comisión Especial manifestó que

[p]or tratarse de un asunto cuyo resultado se encuentra en instancia supranacional, al amparo de[el] ordenamiento jurídico vigente, se encuentra imposibilitada de pronunciarse sobre la materia; más aún cuando un grupo de los mencionados ex trabajadores han solicitado formalmente al organismo internacional para que se pronuncie sobre el fondo, razón por la cual, se abstiene de emitir un juicio sobre el particular. [Además, n]o debe olvidarse que los 257 ex servidores fueron los únicos que agotaron la instancia judicial<sup>59</sup>.

Es decir, las 257 presuntas víctimas del presente caso no estuvieron comprendidas dentro de los supuestos de aplicación de esos Decretos Supremos.

89.34 La Ley No. 27586 de 22 de noviembre de 2001 y publicada el 12 de diciembre de 2001 estableció que la fecha máxima para que las Comisiones Especiales (*supra* párr. 89.33) concluyeran sus informes finales sería el 20 de diciembre de 2001. Asimismo, dicha Ley creó una Comisión Multisectorial integrada por los Ministros de Economía y Finanzas, de Trabajo y Promoción Social, de la Presidencia, de Salud y de Educación, así como por cuatro representantes de la Municipalidades Provinciales

---

<sup>56</sup> Cfr. Ley No. 27487, de 21 de junio de 2001, publicada el 23 de junio de 2001, que deroga el Decreto Ley No. 26093 y autoriza la conformación de Comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público (expediente de anexos a la demanda, Anexo 4, Tomo 4, folio 2649).

<sup>57</sup> Cfr. decretos supremos 021 y 022-2001-TR de 4 y 15 de julio de 2001, respectivamente (expediente de prueba para mejor resolver presentada por el Estado, folios 4383 a 4389).

<sup>58</sup> Cfr. informe No. 002-2001-CERCC/CR de la Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso al amparo de la Ley No. 27487 (expediente de anexos a la demanda, anexo 4, tomo 3, Vol. II, folios 2187, 2240 a 2247).

<sup>59</sup> Cfr. informe No. 002-2001-CERCC/CR de la Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso al amparo de la Ley No. 27487 (expediente de anexos a la demanda, anexo 4, tomo 3, Vol. II, folio 2227).

y por el Defensor del Pueblo, o sus respectivos representantes. Dicha Comisión Multisectorial estaría

[...] encargada de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes finales elaborados por las Comisiones Especiales de las entidades incluidas dentro de los alcances de la Ley No. 27487, así como de establecer medidas a ser implementadas por los titulares de las entidades o la adopción de decretos supremos o elaboración de proyectos de ley considerando criterios de eficacia de la administración, promoción del empleo y reinserción laboral de los sectores afectados; pudiendo, de ser el caso, plantear la reincorporación, así como la posibilidad de contemplar un régimen especial de jubilación anticipada. [...]

La aludida Comisión Multisectorial podrá, asimismo, revisar las razones que motivaron los despidos y determinar los casos en que se adeude el pago de remuneraciones o beneficios sociales devengados o insolutos, siempre que tales aspectos no hubiesen sido materia de reclamación judicial<sup>60</sup>.

89.35 El 26 de marzo de 2002 la Comisión Multisectorial emitió su informe final, en el que concluyó, *inter alia*, que “no cabe cuestionamiento de las normas que regularon los ceses colectivos [...], sino tan sólo de los procedimientos a través de los cuales se llevaron a cabo” los mismos. Asimismo, acordó “que toda recomendación de reincorporación o reposición debe ser entendida como un nuevo vínculo laboral, pudiendo ser una nueva contratación o nuevo nombramiento, en la medida que existan o se generen plazas presupuestadas vacantes en las entidades, que los trabajadores cumplan con los requisitos exigidos para esas plazas, que se cuente con habilitación legal para contratar y que exista la norma legal que autorice los nombramientos”. Tomando como base las recomendaciones de la Comisión Especial, consideró que había habido 760 casos de ceses irregulares en relación con el proceso de evaluación y selección ocurrido en el año 1992 (*supra* párr. 89.7 a 89.13), respecto de los trabajadores cesados del Congreso de la República<sup>61</sup>.

89.36 El 29 de julio de 2002 el Congreso emitió la Ley No. 27803 referente a la implementación, por parte de la Comisión Multisectorial, de “las recomendaciones de las comisiones [especiales] creadas por las leyes Nos. 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales”<sup>62</sup>.

89.37 El Ministerio de Trabajo peruano ha publicado listados de ex trabajadores cesados irregularmente en el Sector Público, con base en la ley anterior, los cuales contienen la inscripción de un total de 28.123 personas, de las cuales 27.187 habrían optado por los beneficios establecidos en la Ley No. 27803. Según refirió el Estado, “se ha[brí]an reincorporado 2.229, se encuentran pendientes 6.981 y se ha[brí]an realizado pagos de compensación económica de 16.681 ex trabajadores [...] que

---

<sup>60</sup> Cfr. Ley No. 27586, publicada el 12 de diciembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, Anexo 4, Tomo 4, folio 2650).

<sup>61</sup> Cfr. Informe final de la Comisión Multisectorial Ley No. 27586 de 26 de marzo de 2002 (expediente de prueba para mejor resolver presentada por el Estado, folios 4395, 4442 y 4447), y nota de 26 de marzo de 2002, mediante la cual el presidente de la Comisión Multisectorial remitió el informe final de la misma al presidente del Congreso de la República (expediente de prueba para mejor resolver presentada por el Estado, folio 4391).

<sup>62</sup> Cfr. Ley No. 27803 que “implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones [especiales] creadas por las leyes Nos. 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales”.

igualmente fueron cesados de sus respectivos puestos de trabajo y que habrían percibido compensaciones económicas”<sup>63</sup>.

*En relación con las presuntas víctimas*

89.38 La relación de las 257 presuntas víctimas se encuentra consignada en el Anexo de la presente Sentencia, que para estos efectos forma parte de la misma.

*Daños causados a las presuntas víctimas y costas*

89.39 Los 257 trabajadores cesados han sufrido daños como consecuencia directa de los hechos.

89.40 Los señores Jorge Pacheco Munayco, Manuel Abad Carranza Rodríguez, Henry William Camargo Matencio, Adolfo Fernández Saré, Máximo Jesús Atauje Montes y Javier Mujica Petit realizaron gestiones ante la Comisión Interamericana. Asimismo, esas personas, así como los señores Javier Mujica Petit y Francisco Ercilio Moura, en calidad de intervinientes comunes de los representantes, realizaron gestiones relacionadas con el trámite ante la Corte Interamericana, en representación de la mayoría de las presuntas víctimas.

**VIII  
ARTÍCULOS 8 Y 25 DE LA CONVENCIÓN  
(PROTECCIÓN JUDICIAL Y GARANTÍAS JUDICIALES)  
EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 2 DE LA MISMA  
(OBLIGACIÓN DE RESPETAR LOS DERECHOS Y DEBER DE ADOPTAR  
DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO)**

*Alegatos de la Comisión*

90. Respecto del artículo 25 de la Convención Americana la Comisión alegó que:
- a) el Estado negó a las presuntas víctimas su derecho a la protección judicial y con ello violó lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Convención;
  - b) de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, dicho artículo recoge instituciones como el amparo o la tutela, que deben ser procedimientos sencillos y breves para la protección de los derechos fundamentales;
  - c) en el Perú la acción de amparo es concebida como un procedimiento que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales de las personas; además, es concebido como una acción de garantías constitucionales destinada a “reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional”;

---

<sup>63</sup> Cfr. “Última lista de ex trabajadores que deben ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados irregularmente”, publicada en el diario oficial el 2 de octubre de 2004 (expediente de prueba, anexo 3 al escrito presentado ante la Comisión el 14 de diciembre de 2004, folios 5215 a 5290), y alegatos finales escritos del Estado (expediente de fondo, tomo III, folios 893 y 894).

- d) la supresión de la posibilidad de revisión y control del acto administrativo que generó la violación sufrida por las presuntas víctimas vulneró el derecho a un recurso sencillo y rápido;
- e) la existencia de actos del Estado que no sean objeto de control por vía administrativa o por vía judicial es incompatible con la Convención Americana;
- f) la Corte Superior de Lima no analizó el fondo del reclamo del recurso de amparo interpuesto;
- g) al condicionar la procedencia de la acción a los alcances de una resolución administrativa y al omitir pronunciamiento de fondo de acuerdo con lo alegado y probado por las partes, la decisión del Tribunal Constitucional sustrajo a los trabajadores del Congreso de la posibilidad de la garantía judicial. Tal violación permanece en el tiempo para un número importante de personas que no han tenido respuesta al fondo a sus reclamos;
- h) el planteamiento de la decisión del Tribunal Constitucional negó a los trabajadores del Congreso cualquier posibilidad de control o revisión judicial a sus reclamos;
- i) la vía ordinaria a la cual remitió el Tribunal Constitucional estaría vedada, pues las presuntas víctimas estaban fuera de término para acudir al proceso contencioso administrativo; por tanto, quedaron sin protección alguna por una decisión arbitraria;
- j) aun si se interpretara que los trabajadores del Congreso tuvieron libre acceso a la jurisdicción a través del desarrollo del recurso judicial ante los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional, esto no sería suficiente para dar por cumplida la garantía judicial que impone al Estado el artículo 25 de la Convención. Las meras formalidades de un proceso no representan la efectividad del recurso, pues éste se encuentra concebido como un medio para lograr la protección judicial efectiva de los derechos humanos que requiere un resultado;
- k) los trabajadores del Congreso tenían el derecho a que las autoridades judiciales, incluida la máxima instancia en el país, el Tribunal Constitucional, revisara los méritos de su demanda y fuera al fondo del asunto para obtener una decisión que aceptara sus argumentos y los repusiera en sus derechos o que, por el contrario, desestimara sus reclamos, y
- l) la situación a la que se han visto expuestos las presuntas víctimas no es un hecho aislado o que obedezca a una intención del Estado de reorganizar una de sus instituciones. El gobierno del presidente Fujimori generó un cuadro de inestabilidad jurídica e institucional para facilitar la instauración del nuevo régimen a través de ausencia de controles.

91. Respecto del artículo 8.1 de la Convención la Comisión alegó que:

- a) el Estado negó a las presuntas víctimas su derecho a las garantías judiciales y con ello, violó lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención;
- b) es esencial que se examine o se reexamine la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales, en aplicación

de las garantías judiciales, extendidas a determinar obligaciones del orden laboral;

- c) la resolución que negó la revisión de los exámenes en vía administrativa excluyó a las presuntas víctimas de la protección judicial, al erigirse como requisito reglamentario de procedencia de una acción de garantía constitucional, y
- d) la resolución que negó la revisión de los exámenes en vía administrativa excluyó a las víctimas de la protección judicial y, por otro lado, la vía de un proceso ordinario para revisar el caso estaba fuera de término. La admisión de cualesquiera de estas interpretaciones por los órganos del sistema interamericano equivaldría a suprimir el goce del derecho a la protección y garantías judiciales de los peticionarios, en contradicción a lo dispuesto por el artículo 29.a) de la Convención.

92. Respecto del artículo 1.1 de la Convención la Comisión alegó que el Estado incumplió su obligación de respetar los derechos y libertades consagrados en la Convención, así como de asegurar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos a las garantías y protección judiciales a toda persona sujeta a su jurisdicción, pues tenía el deber de organizar el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de las cuales se manifestaba el ejercicio del poder público, de manera tal que fueran capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de esos derechos.

93. Respecto del artículo 2 de la Convención, la Comisión alegó que:

- a) la supresión de la posibilidad de revisión y control del acto administrativo por medio del artículo 9 del Decreto Ley No. 25640 y del artículo 27 de la Resolución 1239 A-9-CACL, vulneró el derecho a un recurso sencillo y rápido de las presuntas víctimas al sustraer un acto administrativo al control gubernativo y luego al escrutinio jurisdiccional, en los términos de los artículos 25.1 y 8.1 de la Convención Americana, y
- b) el Estado no ha adecuado su legislación a la Convención, por lo que ha incumplido la obligación impuesta a los Estados partes por el artículo 2 de la misma. En ese sentido, la Ley No. 27487 "que deroga el Decreto Ley No. 26093 y autoriza la conformación de comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público" no hace referencia a la derogatoria del Decreto Ley No. 25640.

#### *Alegatos de los intervinientes comunes*

94. Los intervinientes comunes, además de coincidir con la mayoría de los alegatos planteados por la Comisión Interamericana, alegaron que el Estado violó el artículo 25.1 de la Convención Americana al negar el derecho de las presuntas víctimas a disponer de un recurso sencillo, rápido y efectivo que las protegiera de las violaciones de las que fueron objeto al ser privadas arbitrariamente de sus empleos y demás derechos inherentes a su condición laboral, sustrayendo injustificadamente esta situación del control de las autoridades judiciales competentes.

95. Además, los intervinientes comunes alegaron que el Estado violó el artículo 8.2 de la Convención, concretamente el derecho de las presuntas víctimas a acceder

a las garantías mínimas del debido proceso, al haber establecido como parte del proceso de evaluación instituido después del golpe de Estado de abril de 1992, causales de cese en los empleos que no formaban parte de las contempladas en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, por la que se encontraban contemplados estos trabajadores; al no notificarles personal e individualmente los resultados del proceso, ni permitir que los afectados pudieran examinar y recurrir en sede administrativa las decisiones adoptadas como consecuencia del proceso de evaluación; y al formalizar tales decisiones por quien durante todo el proceso de evaluación estuvo privado de competencia legal para ello.

96. Respecto del artículo 1.1 de la Convención Americana los intervinientes comunes alegaron que, como consecuencia de la violación de los derechos consagrados en los artículos 8, 25 y 26 de la Convención, el Estado violó, a su vez, su obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, así como su deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción.

97. Finalmente, los intervinientes comunes alegaron que el Perú es responsable por el incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, contenido en el artículo 2 de la Convención, al aprobar e implementar una legislación que impidió a los trabajadores del Congreso disfrutar de los derechos protegidos y garantizados en la Convención.

*Alegatos del Estado*

98. Respecto del artículo 25 de la Convención el Estado alegó que:

- a) el artículo 27 de la Resolución 1239-A-92-CACL “en ningún caso se aplicaba a los procedimientos internos de la Administración Pública destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios”;
- b) pese a que el reclamo en la vía administrativa resultaba improcedente, los trabajadores cesados tenían expedita la vía judicial para hacer valer los derechos que consideraban conculcados;
- c) los trabajadores cesados fueron asesorados indebidamente e interpusieron recursos administrativos que no correspondían, eliminando por decisión propia, la posibilidad de haber interpuesto una acción de amparo en el plazo establecido;
- d) el 28° juzgado civil consideró que la acción de amparo no había caducado porque no computó el plazo desde la fecha de la publicación de las resoluciones de cese de los trabajadores del Congreso;
- e) la decisión del Tribunal Constitucional fue dictada de acuerdo con las formalidades reconocidas por la Convención Americana;
- f) ni la resolución judicial que acogió el amparo ni la resolución judicial que la revocó hicieron referencia al artículo 9° del Decreto Ley No. 25640, el cual no sirvió de sustento para que se declarara la improcedencia de la acción de amparo;

- g) los trabajadores cesados comprendidos en las resoluciones que dispusieron su cese y que interpusieron sus respectivas acciones contencioso-administrativas dentro del plazo de ley obtuvieron el reconocimiento de sus derechos conculcados, habiendo sido repuestos en el Congreso con el reconocimiento de las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de su correspondiente cese;
- h) el 6 de diciembre de 2002 el Tribunal Constitucional emitió una sentencia en otro caso en la que confirmó los fundamentos de la sentencia que declaró improcedente la acción de amparo interpuesta por las presuntas víctimas. Esto demuestra que, en su momento, dicho tribunal se ciñó a la Constitución y a la ley nacional, e
- i) la Comisión Interamericana no ha interpretado correctamente en su demanda el concepto de recurso efectivo, según la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

99. El Estado alegó, respecto del artículo 8.1 de la Convención, que el Tribunal Constitucional advirtió que en algunos casos puede proceder que la institución de la caducidad se flexibilice para permitir que se analicen cuestiones de fondo. Sin embargo, precisó que tratándose de actuaciones que no demuestran la diligencia debida, como la que considera se evidenció en el presente caso, sumada a la inadecuada asesoría legal, no se puede prescindir de aplicar las formalidades de ley.

100. Respecto del artículo 1.1 de la Convención el Estado alegó que:

- a) aunque podría entenderse que la sola expedición del artículo 9 del Decreto Ley No. 25640 y del artículo 27 de la Resolución 1239-A-92CACL resultaba incompatible con la Convención, también lo es que se encontraban vigentes disposiciones constitucionales y legales que permitían a los trabajadores cesados optar por la vía debida. Prueba de ello son los dos casos de los ex trabajadores que interpusieron la correspondiente acción judicial dentro del plazo de ley y fueron reincorporados en el Congreso con el reconocimiento de sus remuneraciones devengadas desde la fecha del cese irregular, y
- b) las citadas disposiciones, en esencia, no impedían a los trabajadores cesados a ejercer su derecho a interponer una acción de amparo o una acción contenciosa administrativa, y que ésta fuera admitida, siempre y cuando interpusieran el respectivo recurso en el plazo de ley.

101. Por último, en relación con el artículo 2 de la Convención, el Estado alegó que:

- a) si bien en abstracto una norma puede violar el citado artículo y podría considerarse que la expedición de las normas materia de litis han vulnerado dicho artículo, es necesario que la Corte considere que la legislación estatal se ha adecuado a la Convención. En efecto, el artículo 9 del Decreto Ley No. 25640 fue derogado mediante la Ley No. 27487;
- b) si las presuntas víctimas hubiesen interpuesto el recurso de amparo dentro del plazo de ley, el juez hubiera aplicado el control difuso de la

constitucionalidad de las leyes, vigente en la Carta Magna y hubiera resuelto sobre el fondo del asunto inaplicando ese artículo, y

- c) en el presente caso, se aprobaron leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados irregularmente, la posibilidad de reivindicar sus derechos.

### *Consideraciones de la Corte*

102. El artículo 1.1 de la Convención dispone:

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

103. El artículo 2 de la Convención establece que:

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

104. El artículo 8 de la Convención dispone que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

[...]

105. El artículo 25 de la Convención señala que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados se comprometen:
  - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
  - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
  - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

106. La Corte ha sostenido que, según la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)<sup>64</sup>.

107. El Tribunal recuerda que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene por fin proporcionar al individuo medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado. En la jurisdicción internacional las partes y la materia de la controversia son, por definición, distintas de las de la jurisdicción interna<sup>65</sup>. Al establecer si el Estado es responsable internacionalmente por la alegada violación a los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, el aspecto sustancial de la controversia ante la Corte no es si en el ámbito interno se emitieron sentencias o resoluciones administrativas, o si se aplicaron o no determinadas disposiciones de derecho interno, en relación con las violaciones que se alega fueron cometidas en perjuicio de las presuntas víctimas de los hechos, sino si los procesos internos permitieron que se les garantizara un verdadero acceso a la justicia, conforme a los estándares previstos en la Convención Americana, para determinar los derechos que estaban en controversia<sup>66</sup>.

108. Antes de analizar los alegatos específicos y pertinentes de las partes, la Corte estima imprescindible destacar el contexto en que ocurrieron los hechos del presente caso y las acciones generales adoptadas por el Estado con posterioridad a los mismos. En ese sentido, el presente caso se enmarca en un contexto histórico en el que se dieron numerosos ceses irregulares del sector público. Esto fue reconocido

---

<sup>64</sup> Cfr. *Caso Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 110; *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 127, y *Caso Ximenes Lopes*, *supra* nota 9, párr. 175.

<sup>65</sup> Cfr. *Caso de las Masacres de Ituango*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 365; *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 211, y *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 56.

<sup>66</sup> Cfr. *Caso de las Masacres de Ituango*, *supra* nota 65, párr. 339; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, *supra* nota 6, párr. 206, y *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*, *supra* nota 65, párr. 211.

por el Estado a partir del año 2001 al dictar “leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados irregularmente, la posibilidad de reivindicar sus derechos” (*supra* párr. 89.31). Entre esas medidas destacan la Ley No. 27487 de 21 de junio de 2001, que dispuso la conformación de Comisiones Especiales para revisar los ceses colectivos realizados en el marco de procedimientos de evaluación de personal; una de éstas fue la Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso (*supra* párr. 89.32), aunque no comprendiera en sus conclusiones a las presuntas víctimas de este caso (*supra* párr. 89.33). Además, fue creada una “Comisión Multisectorial” que estaría encargada, *inter alia*, de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes finales elaborados por las Comisiones Especiales, y fue promulgada la Ley No. 27586 para implementar sus recomendaciones (*supra* párr. 89.34). De hecho, el Estado solicitó a la Corte que, en caso de que declarara alguna violación a la Convención, eventualmente aceptara su “compromiso [...] de conformar una comisión multisectorial que revise [...] los respectivos ceses y que se otorguen los beneficios [...] de los Trabajadores considerados [presuntas] víctimas en la demanda de la Comisión Interamericana, siguiendo los lineamientos establecidos en las normas legales que establecían la revisión de los ceses colectivos” (*infra* párr. 139.a). Dichas acciones reflejan que el Estado ha reconocido ese contexto y ha manifestado su voluntad de abrir la posibilidad de que personas afectadas por esa situación pudieran de alguna manera reivindicar o reparar determinadas consecuencias perjudiciales de la misma.

109. Además, ha quedado demostrado (*supra* párr. 89.27) que la independencia e imparcialidad del Tribunal Constitucional, como una de las instituciones democráticas que garantizan el estado de derecho, se vieron coartadas con la destitución de algunos de sus magistrados, lo que “conculcó *erga omnes* la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad y el consecuente examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución”<sup>67</sup>. Todo ello generó una situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso, con la consecuente desconfianza generada hacia dichas instituciones en esa época.

110. Asimismo, la Corte puntualiza que los hechos del presente caso ocurrieron en el marco de la llamada “racionalización del personal del Congreso de la República”, el cual fue justificado por el llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, *inter alia*, como una reorganización o reestructuración del órgano legislativo del Estado. La Corte considera que ciertamente los Estados disponen de facultades discrecionales para reorganizar sus instituciones y, eventualmente, para remover personal en función de las necesidades del servicio público y la gestión de intereses de orden público en una sociedad democrática, si bien el ejercicio de esas facultades no puede ser sustraído del pleno respeto a las garantías del debido proceso y protección judicial, pues lo contrario podría someter a los afectados a una actuación arbitraria. No obstante, el Tribunal ha señalado los términos en que analizará la controversia existente en este caso a la luz de las obligaciones estatales derivadas de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma (*supra* párr. 107). Por ende, la Corte no entrará a determinar los alcances de ese “proceso de racionalización” como tal, sino si en el contexto histórico señalado y bajo la normativa bajo la cual fueron cesadas, las

---

<sup>67</sup> Cfr. Caso del Tribunal Constitucional, *supra* nota 11, párr. 112.

presuntas víctimas pudieron determinar con certeza jurídica la vía a la cual se podía o se debía acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados y si les fue garantizado un real y efectivo acceso a la justicia.

\*  
\*       \*  
\*

111. Una vez que las presuntas víctimas fueron cesadas mediante resoluciones de la Comisión Administradora (*supra* párr. 89.13), las partes han señalado tres vías en las que, al menos formalmente, podrían haber impugnado su cese, a saber, la vía administrativa ante el propio Congreso, la vía contencioso administrativa y la acción de amparo.

112. En lo que respecta a la vía administrativa intentada ante el Congreso por algunas de las presuntas víctimas, la Corte se encuentra imposibilitada de analizar con mayor profundidad lo acontecido en esa vía, en razón de la falta de elementos probatorios suficientes y adecuados (*supra* párrs. 87 y 89.29). Además, al analizar la legislación puesta en conocimiento de la Corte en el contexto señalado, ésta considera que no era claro si era necesario o no acudir a dicha vía para impugnar los actos del Congreso, de previo a acudir a la vía judicial.

113. En ese sentido, el artículo 27 de la Resolución 1239-A-CACL dictada por la Comisión Administradora, dispuso que ésta “no aceptar[ía] reclamos sobre los resultados del examen”, de los cuales dependía en alguna medida la permanencia en el Congreso o el cese de la relación laboral de quienes se hubiesen sometido al examen. Sin embargo, el contenido de dicho artículo, que impedía la impugnación ante la Comisión Administradora de sus propias decisiones, es contradictorio con otros actos posteriores del propio Congreso que ponen de manifiesto la voluntad del Estado de abrir la posibilidad de sustanciar los recursos interpuestos (*supra* párr. 89.16). De tal manera, no resulta claro si esas decisiones también quedaban sustraídas del control de otros órganos del Congreso. Tanto es así que pese a esa prohibición expresa, algunos trabajadores cesados interpusieron los recursos administrativos señalados ante el Congreso (*supra* párr. 89.15 y 89.20). En todo caso, independientemente de la necesidad de agotar la vía administrativa, lo cierto es que, en ese contexto, el hecho de que presuntas víctimas hayan intentado recursos en esa vía no debe entenderse en su perjuicio, máxime si se toma en cuenta que estaba vigente otra disposición del Decreto que dispuso la “racionalización del Congreso” que impedía interponer la acción de amparo contra los efectos del mismo (*supra* párrs. 89.4 y 89.9 e *infra* párrs. 117 a 121).

\*  
\*       \*  
\*

114. Por otro lado, el Estado alegó que las presuntas víctimas habrían tenido la posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa, la cual consideró como un recurso interno adecuado e idóneo para plantear sus reclamos y, a pesar de ello, no fue ejercido.

115. La Corte observa que, según la información aportada al expediente, seis trabajadores cesados del Congreso –dos presuntas víctimas en el presente caso (*supra* párr. 89.29) y cuatro que no lo son– habrían optado por acudir a la vía contencioso administrativa para que, *inter alia*, se declarara la nulidad de una de las resoluciones que decretaron su cese. En dos casos las acciones fueron declaradas

fundadas y en cuatro no, aun cuando en ocasiones existían fundamentos de hecho prácticamente idénticos<sup>68</sup>. Asimismo, surge de dichas sentencias que tres de dichos trabajadores habrían interpuesto recursos de reconsideración y/o de apelación en la vía administrativa.

116. Es decir, de lo resuelto por los tribunales internos en la jurisdicción contencioso administrativa en los seis casos aportados al expediente ante esta Corte, no surge claramente si debía agotarse la vía administrativa de previo a interponer una acción en la vía judicial. En este sentido tampoco resultan claras la viabilidad o idoneidad de la jurisdicción contencioso administrativa para que las presuntas víctimas pudieran impugnar su cese, por lo que el Estado no podría ampararse en que las presuntas víctimas no la hayan intentado para dar por satisfecha su obligación de proveer un recurso efectivo.

\*

\* \*

117. En cuanto a la normativa aplicada a las personas cesadas, ha quedado establecido que el artículo 9 del Decreto Ley No. 25640 prohibía expresamente la posibilidad de interponer la acción de amparo contra los efectos del mismo. (*supra* párr. 89.4, 89.9 y 113). Tal como lo manifestó el perito Abad Yupanqui, en la época de los hechos “se comenzó a incluir en cada uno de los decretos leyes que el Gobierno [consider]aba necesario, una disposición que impedía el empleo del amparo” (*supra* párr. 81.g)<sup>69</sup>.

118. Respecto de las disposiciones cuestionadas por la Comisión y por los intervinientes comunes en este proceso, el Estado manifestó que:

[D]urante el período de los procesos de racionalización del personal del Congreso Nacional de la República Peruana estuvieron vigentes disposiciones de carácter legal y administrativo, materia de cuestionamiento en el presente proceso, que contravenían los derechos consagrados en los artículos 1° (1) y 2° de la Convención Americana.

[E]l artículo 9 del Decreto Ley No. 25640, materia de cuestionamiento en el presente proceso, contravenía las disposiciones contenidas en los artículos 8°(1) y 25°(1) de la Convención Americana.

[...] [P]odría entenderse que la sola expedición del artículo 9 [de dicho] Decreto [...] y del artículo 27 de la Resolución 1239-A-92CACL resultaba incompatible con la Convención.

119. Es claro para la Corte que las presuntas víctimas se vieron afectadas por las disposiciones cuestionadas en este proceso internacional. La prohibición de impugnar los efectos del Decreto Ley No. 25640, contenida en el artículo 9 señalado, constituye una norma de aplicación inmediata, en tanto sus destinatarios se ven impedidos *ab initio* de impugnar cualquier efecto que estimaren perjudicial a sus intereses. La Corte estima que una normativa que contenga una prohibición de impugnar los eventuales

---

<sup>68</sup> Así, en noviembre y diciembre de 1993 y diciembre de 1997 la Corte Suprema de Justicia consideró infundadas cuatro acciones contencioso administrativas promovidas por las dos presuntas víctimas y otras dos personas. Por otro lado, en noviembre y diciembre de 1995 la Corte Suprema consideró fundadas dos de esas acciones promovidas por los otros dos trabajadores cesados, que no son presuntas víctimas en este caso. De la sentencia de noviembre de 1995 surge que el demandante había interpuesto los recursos de reconsideración y apelación en la vía administrativa, “los cuales no ha[bía]n sido resueltos”.

<sup>69</sup> Al respecto, el perito enumeró diecisiete decretos leyes que contenían una disposición similar.

efectos de su aplicación o interpretación no puede ser considerada en una sociedad democrática como una limitación válida al derecho a un real y efectivo acceso a la justicia de los destinatarios de esa normativa, el cual, a la luz de los artículos 8 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, no puede ser arbitrariamente restringido ni reducido o derogado<sup>70</sup>.

120. En el contexto descrito, el artículo 9 del Decreto Ley No. 26540 y el artículo 27 de la Resolución 1239-A-CACL de la Comisión Administradora contribuyeron a propiciar un clima de desprotección e inseguridad jurídica que impedía o dificultaba, en gran medida, a las personas afectadas que pudieran determinar con razonable claridad la vía idónea a la cual se podía o se debía acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados.

\*  
\*       \*  
\*

121. En efecto, esa situación de desprotección e inseguridad jurídica, propiciada por la vigencia del artículo 9 del Decreto Ley No. 25640 en particular, se vio reflejada en que durante más de dos años las presuntas víctimas no intentaran interponer una acción de amparo. No fue sino hasta marzo de 1995 que las presuntas víctimas interpusieron una acción de ese tipo ante el 28° Juzgado Especializado de lo Civil de Lima. Dicho Juzgado entró a analizar el fondo de lo alegado, declaró procedente el amparo e inaplicables las resoluciones que dispusieron el cese de los recurrentes (*supra* párr. 89.21). Sin embargo, el Procurador de la República apeló dicha sentencia ante la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia, la cual la revocó y declaró improcedente el amparo por considerar que los recurrentes no habían interpuesto dicho recurso dentro del plazo establecido por la ley, ya que no les era "exigible el agotamiento de las vías previas", pues "[el artículo 27 de la] Resolución número [1239-A-CACL] dispuso que no se aceptaría recurso alguno contra las resoluciones que expidiera la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso, siendo pues última instancia"; además, consideró que el daño alegado era irreparable (*supra* párr. 89.23 y 89.25). Por tanto, los trabajadores interpusieron un recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional, el cual confirmó la resolución de la Corte Superior de Justicia (*supra* párr. 89.26 y 89.28). Es decir, ni la Corte Superior ni el Tribunal Constitucional entraron a considerar el fondo del asunto, sino que rechazaron el recurso por cuestiones de procedencia o admisibilidad del mismo y ciertamente no fundamentaron su decisión en el mencionado artículo 9 del Decreto Ley No. 25640.

122. La Corte ha interpretado que los términos del artículo 25.1 de la Convención Americana implican

la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales[... y] que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los

---

<sup>70</sup> Cfr., en este sentido, *Caso Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 131; *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 126; *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley<sup>71</sup>.

123. Asimismo, este Tribunal ha considerado que

los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 [de la Convención] y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática<sup>72</sup>.

124. Además de cuestionar los fundamentos de la decisión del Tribunal Constitucional que declaró la improcedencia del amparo, la Comisión alegó, basándose en sus precedentes<sup>73</sup>, que las presuntas víctimas tenían el derecho de que las autoridades judiciales entraran a resolver sobre el fondo del asunto. Por su parte, el Estado citó otros informes de fondo dictados por la Comisión Interamericana<sup>74</sup> y alegó que aunque en esos otros casos los tribunales de justicia no llegaron a pronunciarse sobre el fondo del asunto por razones de procedimiento, aquélla no consideró que el Estado hubiese vulnerado el derecho a un recurso efectivo.

125. En ese sentido, la Corte ha entendido que para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla<sup>75</sup>. No obstante, el hecho de que determinado recurso sea resuelto en contra de quien lo intenta, no conlleva necesariamente una violación del derecho a la protección judicial<sup>76</sup>.

126. La Corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas,

---

<sup>71</sup> Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*, *supra* nota 11, párr. 89, citando *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra* nota 70, párr. 23.

<sup>72</sup> Cfr. *Caso López Álvarez*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 92; *Caso García Asto y Ramírez Rojas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 112, y *Caso Acosta Calderón*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 90.

<sup>73</sup> En un caso, la Comisión consideró que la omisión de pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado en una acción de amparo, eliminaba la posibilidad de ejercer esa acción, y por ende constituía una violación del derecho consagrado en el artículo 25 de la Convención (Cfr. Informe 48/00 de la Comisión Interamericana de 13 de abril de 2000 en el Caso Walter Humberto Vásquez Vejarano (11.166) vs. Perú, párr. 91). Además, la Comisión alegó que la decisión que pone fin a una actuación judicial no ha de ser formal, pues debe ir al fondo de los hechos, verificar si éstos ocurrieron de acuerdo a lo alegado y probado, pues de no hacerlo el recurso se torna inconcluso e ineficaz para amparar al sujeto de la violación y proveerle la reparación adecuada (Cfr. Informe 119/99 de la Comisión Interamericana de 6 de octubre de 1999 en el caso Susana Higuchi Miyagua (11.428) vs. Perú, párr. 54).

<sup>74</sup> Cfr. Informe de inadmisibilidad 90/03 de la Comisión Interamericana de 22 de octubre de 2003 en el caso Gustavo Trujillo Gonzáles vs. Perú, párrs. 27, 28, 32 y 33.

<sup>75</sup> Cfr. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 61; *Caso "Cinco Pensionistas"*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 136, y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113.

<sup>76</sup> Cfr. *Caso Raxcacó Reyes*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 133, párr. 112, y *Caso Fermín Ramírez*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 83.

los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.

127. En relación con lo anterior, el Estado alegó que “si las presuntas víctimas hubieran interpuesto el recurso de amparo dentro del plazo de ley, [el juez hubiera] aplicado el control difuso de la constitucionalidad de las leyes [...] y hubiera resuelto sobre el fondo del asunto inaplicando [el artículo 9 del Decreto 25640]”. La Corte observa que éste consistía en una facultad del juzgador de no aplicar determinada norma en un caso concreto. No consta prueba en el expediente de que, en asuntos conocidos por el Tribunal Constitucional al momento de los hechos, éste hubiera aplicado ese tipo de control. Mas aún, el perito Abad Yupanqui señaló que, “frente a una norma [como el artículo 9 del Decreto No. 25640,] en ese momento era imposible presentar una acción de inconstitucionalidad, pues los magistrados del Tribunal Constitucional habían sido destituidos [...] En ese momento el Poder Judicial carecía de una total y absoluta independencia frente al gobierno. Ello dificultaba que los jueces hicieran uso del control difuso para preferir la norma constitucional e inaplicar dicho decreto por inconstitucional”. Esta apreciación no fue controvertida por el Estado.

128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad”<sup>77</sup> *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.

\*  
\*       \*  
\*

129. En conclusión, la Corte observa que este caso ocurrió en un contexto de impedimentos normativos y prácticos para asegurar un acceso real a la justicia y de una situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso. En ese contexto, y en particular el clima de inseguridad jurídica propiciado por la normativa que limitaba la impugnación respecto del procedimiento de evaluación y eventual cesación de las presuntas víctimas, es claro que éstas no tenían certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que se consideraran vulnerados, fuera administrativa, contencioso administrativa o de amparo.

---

<sup>77</sup> Cfr., en similar sentido, *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párr. 124.

130. En ese sentido, en el caso *Akdivar vs. Turquía*, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró, *inter alia*, que la existencia de los recursos internos debe ser suficientemente cierta, no sólo en teoría sino también en la práctica, en cuyo caso contrario no cumplirán con la accesibilidad y efectividad requeridas. Además, estimó que se debe tomar en cuenta tanto la existencia de recursos formales en el sistema legal del Estado en cuestión, como el contexto general legal y político en el cual operan, así como las circunstancias personales de los peticionarios o demandantes<sup>78</sup>.

131. En el presente caso, los recursos internos existentes no fueron efectivos, ni individual ni en conjunto, para los efectos de una adecuada y efectiva garantía del derecho de acceso a la justicia de las presuntas víctimas cesadas del Congreso peruano, en los términos de la Convención Americana.

132. Con base en lo anteriormente expuesto, la Corte concluye que el Estado violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de las 257 personas relacionadas en el Anexo de la presente Sentencia.

## IX

### ARTÍCULO 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA

#### (DESARROLLO PROGRESIVO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES)

##### *Alegatos de la Comisión*

133. La Comisión no alegó el incumplimiento del artículo 26 de la Convención.

##### *Alegatos de los intervinientes comunes*

134. Respecto del artículo 26 de la Convención alegaron que:

- a) el Perú es Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", por lo que la determinación del alcance del artículo 26 de la Convención, debe hacerse teniendo en cuenta la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales, y de conformidad con el principio *pro homine* establecido en el artículo 29.b de la Convención;
- b) la obligación de progresividad está siendo violada en el presente caso, con relación al derecho a la seguridad social previsto en el artículo 45 de la Carta de la OEA;
- c) el hecho de que la Administración Estatal no haya reincorporado en sus puestos de trabajo a los trabajadores cesados constituye una grave violación

---

<sup>78</sup> Cfr. *Eur. Court. HR. Akdivar and others v. Turkey, judgment (Preliminary Objections) of 16 September 1996, Reports 1996-IV Court (Grand Chamber), paras. 66 and 69.* Ver también, *inter alia*, *Vernillo v. France, judgment of 20 February 1991, Series A no. 198, pp. 11-12, para. 27; Johnston and Others v. Ireland, judgment of 18 December 1986, Series A no. 112, p. 22, para. 45, y Van Oosterwijck v. Belgium, judgment (Preliminary Objections) of 6 November 1980, Series A no. 40, pp. 18, para. 35.*

- a sus derechos laborales y previsionales, reconocidos en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos;
- d) este caso constituye una muestra de la actitud reiterada del Estado de incumplir con sus obligaciones internacionales de protección de derechos humanos fundamentales, como son el derecho al trabajo y a la seguridad social, por lo que existe una práctica sistemática de violación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú;
  - e) las presuntas víctimas fueron despedidas arbitrariamente; se vieron privadas injustamente de su empleo y de su derecho a una remuneración y demás beneficios laborales, lo cual las condujo a una situación de mayor pobreza que afectó sustancialmente sus proyectos de vida;
  - f) la violación del derecho de las presuntas víctimas a la seguridad social se concretó al verse interrumpido el acceso de éstas, y el de sus dependientes, a la cobertura de protección que les brindaba el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social en su condición de asegurados;
  - g) el despido arbitrario de las presuntas víctimas y la no reposición en sus puestos de trabajo trajo como consecuencia el cese de la acumulación de sus años de servicio para fines previsionales, lo cual impidió que muchos trabajadores alcanzaran su jubilación, y
  - h) se negó a muchos de los trabajadores cesados su derecho a recibir una pensión de invalidez, debido a que durante todos estos años de lucha por reivindicar sus derechos laborales, se vieron afectados gravemente en su salud, viéndose imposibilitados de poder obtener los medios necesarios para llevar una vida digna. Esta situación ha conducido, incluso, al fallecimiento de muchos de ellos sin que hasta la fecha se les haya reconocido a sus familias el derecho a la pensión de sobrevivencia que les corresponde.

#### *Alegatos del Estado*

135. El Estado no hizo referencia al alegado incumplimiento del artículo 26 de la Convención.

#### *Consideraciones de la Corte*

136. En el presente caso los intervinientes comunes alegaron que el Estado es responsable por la violación del artículo 26 de la Convención, basándose en que el supuesto carácter arbitrario del cese de las víctimas y su no reposición trajeron como consecuencias, entre otras, la privación injusta de su empleo y derecho a una remuneración y demás beneficios laborales; la interrupción del acceso de las presuntas víctimas y sus dependientes a la seguridad social; el cese de acumulación de sus años de servicio, lo que impidió a muchos que accedieran a su jubilación; así como efectos graves en su salud. Sin embargo, el objeto de la presente Sentencia no ha sido determinar ese supuesto carácter arbitrario de los ceses de las presuntas víctimas ni tampoco su no reposición, que son las bases de la argumentación de los intervinientes comunes. Lo declarado por la Corte fue que el Estado violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención, relativos a las garantías judiciales y protección judicial, respecto de las presuntas víctimas, en razón de la falta de certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que consideraran

vulnerados y de la existencia de impedimentos normativos y prácticos para un efectivo acceso a la justicia (*supra* párrs. 129 y 132). La Corte es consciente de que las violaciones a dichas garantías necesariamente tuvieron consecuencias perjudiciales para las presuntas víctimas, en tanto que cualquier cese tiene consecuencias en el ejercicio y goce de otros derechos propios de una relación laboral. Tales consecuencias pueden ser consideradas, de ser pertinente, en el próximo capítulo de Reparaciones (*infra* párr. 149).

## **X REPARACIONES**

### *APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1 Obligación de Reparar*

#### *Alegatos de la Comisión*

137. La Comisión Interamericana alegó, *inter alia*, que:
- a) los beneficiarios de las reparaciones son los nombrados en el Informe de admisibilidad y fondo, que a su vez corresponden a las establecidas en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el presente caso;
  - b) en cuanto al daño material, los trabajadores cesados del Congreso no sólo dejaron de percibir sus salarios, sino que además, realizaron esfuerzos económicos muy importantes con el fin de tratar de obtener las debidas protección y garantías judiciales ante el acto administrativo que estableció su cese de labores. Por tanto, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para que las presuntas víctimas reciban una adecuada y oportuna reparación por el daño material sufrido. En consecuencia, solicitó a la Corte que fije en equidad el monto de la indemnización correspondiente al daño emergente y lucro cesante, sin perjuicio de las pretensiones que presentaran en el momento procesal oportuno los intervinientes comunes;
  - c) es importante reconocer los daños inmateriales causados a las presuntas víctimas, quienes se vieron expuestas a su cese repentino –lo que constituye una causal de angustia al tomar en cuenta que su trabajo era la fuente principal de ingresos en las familias de la gran mayoría de presuntas víctimas – y además, se vieron imposibilitadas a recurrir dichas decisiones ante algún órgano competente. Por tanto, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para que las presuntas víctimas reciban una adecuada y oportuna reparación por el daño inmaterial sufrido;
  - d) en cuanto a otras formas de reparación, en el presente caso, es necesaria una reparación integral, por lo que solicitó a la Corte que ordene al Estado que:
    - i. garantice a los 257 trabajadores cesados del Congreso el acceso a un recurso judicial sencillo, rápido y eficaz, para que sean revisadas sus demandas en relación con la desvinculación de que fueron objeto por parte de la Comisión Administradora del Congreso de la República;
    - ii. garantice a los 257 trabajadores cesados del Congreso que dicho recurso goce de las garantías judiciales correspondientes y que conduzca a un

pronunciamiento sobre los méritos de las demandas presentadas por los trabajadores a nivel interno;

- iii. modifique el artículo 9º del Decreto Ley No. 25.640 y el artículo 27 de la Resolución No. 1239-A-92-CACL, para hacerlos compatibles con la Convención Americana, y
  - iv. adopte las medidas legales, administrativas y de otra índole que fueran necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro, en cumplimiento de los deberes de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos por la Convención Americana, y
- e) en cuanto a las costas y los gastos alegó que, una vez escuchados los intervinientes comunes, ordene al Estado el pago de éstos debidamente probados por aquéllas, tomando en consideración las características especiales del caso tanto en la tramitación ante el sistema interamericano como a nivel nacional.

*Alegatos de los intervinientes comunes*

138. Los intervinientes comunes alegaron, *inter alia*, que:

- a) los beneficiarios son los trabajadores cesados mencionados por la Comisión. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en dicha relación se incluyen seis personas que a la fecha han fallecido, de modo que las reparaciones que correspondían a las mismas deben ser asignadas a sus herederos legítimos;
- b) respecto de las medidas de satisfacción y garantías de no repetición solicitaron a la Corte que ordene al Estado:
  - i. reincorporar en sus puestos de trabajo habituales, o en otros análogos y del mismo nivel, de ser el caso, a las presuntas víctimas. Al respecto, manifestaron que las presuntas víctimas no consideran justo ni arreglado a derecho, ni a los estándares definidos por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se les imponga un nuevo proceso judicial – como solicita la Comisión – para que, tras el prolongado lapso de tiempo, gastos y contratiempos de todo orden que ello acarrea, se revise nuevamente lo que constituyó una evidente y manifiesta privación ilegítima de sus empleos. Dicho criterio representaría un retroceso de los estándares interpretativos otrora postulados por la Comisión;
  - ii. reconocer públicamente su responsabilidad internacional por el supuesto despido arbitrario de los 257 trabajadores del Congreso y presentar públicamente una disculpa a éstos y a sus familiares. Dicho acto debe ser realizado por el Presidente del Congreso de la República y el Ministro de Justicia, en presencia de las más altas autoridades del Estado y deberá ser transmitido por los medios de comunicación en general, y en particular, por el sistema de radio y televisión del Estado;
  - iii. publicar dentro de un plazo razonable, al menos por una vez, en el diario oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, los puntos resolutivos y los hechos probados de la Sentencia;

- iv. remover las disposiciones que constituyeron el fundamento de las violaciones a los derechos humanos en el presente caso. Al respecto, debe modificar el artículo 9º del Decreto Ley No. 25640 y el artículo 27 de la Resolución No. 1239-A-92-CACL, para hacerlos compatibles con la Convención Americana y evitar la repetición de situaciones como las del presente caso, y
  - v. el Estado debe adecuar su derecho interno en materia laboral de conformidad con el contenido de las convenciones y tratados internacionales ratificados por el Perú, incluyendo la reforma del marco constitucional de protección de los derechos humanos laborales, y en particular, mediante la culminación de la reforma de las normas relativas a las relaciones individuales y colectivas de trabajo a través de la aprobación de una nueva Ley General del Trabajo, en armonía con los estándares internacionales definidos por la Organización Internacional del Trabajo.
- c) en cuanto a las medidas de rehabilitación solicitaron a la Corte que ordene al Estado:
- i. asegurar que las presuntas víctimas que habrían perdido arbitrariamente sus empleos hace más de doce años puedan ejercer en el futuro sus competencias laborales de conformidad con los avances y cambios que se hubieren producido en sus diferentes disciplinas y ocupaciones, de modo que la restitución de sus empleos no se limite exclusivamente a una formalidad;
  - ii. implementar un programa integral de readaptación profesional para todas las presuntas víctimas, y
  - iii. asegurar la educación y salud de las hijas e hijos, y viudas y viudos de las presuntas víctimas fallecidas durante la tramitación de este caso en la jurisdicción supranacional, mediante el otorgamiento de becas de estudio para los mismos y su incorporación en los servicios del Seguro Social de Salud (ESSALUD).
- d) el Estado debe compensar tanto los daños materiales como los morales. Al respecto, solicitaron a la Corte que ordene al Estado que:
- i. reconozca el tiempo de servicios de las presuntas víctimas, transcurrido desde su fecha de cese, para los efectos del cómputo de la compensación de su tiempo de servicios, beneficios jubilatorios, y demás beneficios laborales dejados de percibir que pudieran corresponderles de acuerdo a ley;
  - ii. integre en los fondos de pensiones en los que se encontraban adscritos en la fecha de su cese los aportes que debieron ser efectuados para garantizar el ejercicio del derecho de jubilación que les correspondía de acuerdo a ley;
  - iii. pague a favor de las presuntas víctimas una indemnización por concepto de lucro cesante, daño emergente y daño moral de conformidad con el peritaje del señor Paúl Noriega Torero;
  - iv. indemnice a las familias de los ex - trabajadores fallecidos;
  - v. otorgue una compensación económica, por única vez, a aquellos ex – trabajadores que no deseen la reposición en el servicio activo del

Congreso. Dicha compensación debería ascender a una suma equivalente al total de las remuneraciones dejadas de percibir por los ex – trabajadores afectados entre los años 1993 y 2005;

- vi. brinde jubilación adelantada a los ex trabajadores sujetos al Régimen de Pensiones del Decreto Ley No. 19990 que opten por no ser reincorporados en el servicio del Congreso y cuenten en la actualidad con, cuando menos, 55 años de edad los varones y 50 las mujeres; así como con un mínimo de veinte años de aportación al Sistema Nacional de Pensiones a la fecha de ejecución de la Sentencia, y
- vii. reconozca los años dejados de laborar como consecuencia del cese para efectos de la aplicación de beneficio de jubilación adelantada, y
- e) en cuanto a las costas y gastos, manifestaron que el Estado debe reintegrar a las presuntas víctimas los gastos en que han incurrido durante la búsqueda de justicia en el interior de país, y a los intervinientes comunes la restitución de los gastos en que hubieren incurrido con ocasión de la tramitación del litigio internacional.

#### *Alegatos del Estado*

139. El Estado solicitó a la Corte que circunscriba la reparación a aquella que el Estado brindará a los trabajadores cesados irregularmente, dentro de los lineamientos establecidos en la Ley No. 27803. Al respecto:

- a) manifestó que se aceptara su compromiso de conformar una comisión multisectorial que revise los respectivos ceses y que se otorguen los beneficios de los Trabajadores considerados presuntas víctimas en la demanda de la Comisión Interamericana, siguiendo los lineamientos establecidos en las normas legales que establecían la revisión de los ceses colectivos;
- b) solicitó a la Corte que “tenga en consideración por razón de equidad, que la compensación que sólo puede otorgar a [las 257] Trabajadores Cesados del Congreso debe estar circunscrita a los montos señalados en la Ley No. 27803, [ya] que las [presuntas] víctimas pudieron acogerse oportunamente a sus alcances en atención a lo dispuesto en [la] Cuarta Disposición Complementaria [de la ley], sin embargo, prefirieron acudir a la vía supranacional en espera de lograr mayores beneficios económicos”;
- c) manifestó que luego del procedimiento de determinación de los casos excepcionales de coacción para renunciar y de ceses colectivos con irregularidades, el Ministerio de Trabajo peruano ha publicado tres listados de ex trabajadores cesados irregularmente, los cuales contienen la inscripción de un total de 28.123 personas, de las cuales 27.187 habrían optado por los beneficios establecidos en la Ley No. 27803;
- d) alegó que se habrían reincorporado 2.229 personas, se encuentran pendientes 6.981 personas y se han realizado pagos de compensación económica de 16.681 ex trabajadores, y
- e) cuestionó el informe pericial presentado por los intervinientes comunes en este caso, según el cual el monto total de ingresos y beneficios sociales que

se debe a las 257 presuntas víctimas asciende a 185.496.417,88 millones de Soles peruanos, por estimar “inadmisibles que 257 [ex] trabajadores cesados del Congreso pretendan percibir [ese] monto [...] cuando 16.681 ex trabajadores de la Administración Pública que igualmente fueron cesados de sus respectivos puestos de trabajo, han percibido como compensación económica 149.604.079,00 [millones de Soles peruanos]”.

140. Asimismo, en cuanto a costas y gastos legales en que han incurrido las presuntas víctimas y sus representantes manifestó que:

- a) no puede asumir el pago de esos rubros por la tramitación del proceso a nivel nacional, ya que de acuerdo con las disposiciones del Código Procesal Civil peruano el pago de dichos conceptos los asume quien pierde el proceso, y
- b) debe estar exonerado del pago de éstos en el proceso a nivel del sistema interamericano, debido a que el Estado ha tenido que intervenir en dicha instancia para demostrar que las pretensiones objeto de la demanda son infundadas en gran parte, lo cual justifica ampliamente su intervención en el litigio.

#### *Consideraciones de la Corte*

141. De acuerdo con lo expuesto en los capítulos anteriores, la Corte decidió que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8.1 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma. En su jurisprudencia, este Tribunal ha establecido que es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente<sup>79</sup>. En sus decisiones a este respecto, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana, según el cual

[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

142. El artículo 63.1 de la Convención Americana acoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge la responsabilidad internacional de éste, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación<sup>80</sup>.

143. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las

---

<sup>79</sup> Cfr. *Caso Vargas Areco*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párr. 139; *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, y *Caso Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 140.

<sup>80</sup> Cfr. *Caso Vargas Areco*, *supra* nota 79, párr. 140; *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párr. 135, y *Caso Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 141.

infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados<sup>81</sup>. La obligación de reparar se regula por el Derecho Internacional, y no puede ser modificada o incumplida por el Estado invocando para ello disposiciones de su derecho interno<sup>82</sup>.

144. Las reparaciones son medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen de las características de la violación y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial. No pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores, y deben guardar relación con las violaciones declaradas en la Sentencia<sup>83</sup>.

\*  
\*       \*  
\*

145. La Corte considera “parte lesionada” a las personas determinadas como víctimas de las violaciones declaradas en la presente Sentencia, cuyos nombres se consignan en el cuadro anexo de la misma.

\*  
\*       \*  
\*

146. Este Tribunal ha considerado que el presente caso ocurrió en un clima de inseguridad jurídica propiciado por la normativa que limitaba el acceso a la justicia respecto del procedimiento de evaluación y eventual cesación de las presuntas víctimas, por lo cual éstas no tenían certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados. De tal manera, sin necesidad de haber determinado el carácter mismo de las cesaciones verificadas, la Corte determinó que los recursos internos existentes no fueron efectivos, ni individual ni en conjunto, para los efectos de una adecuada y efectiva garantía del derecho de acceso a la justicia, por lo que declaró al Estado responsable por la violación de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma (*supra* párrs. 129 y 132).

147. La jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la Sentencia constituye *per se* una forma de reparación<sup>84</sup>.

148. Sin embargo, en el presente caso el Tribunal considera que la reparación consecuente con las violaciones declaradas es disponer que el Estado garantice a los lesionados en el goce de sus derechos o libertades conculcados, a través del efectivo acceso a un recurso sencillo, rápido y eficaz, para lo cual deberá constituir a la mayor brevedad un órgano independiente e imparcial que cuente con facultades para decidir en forma vinculante y definitiva si esas personas fueron cesadas regular y justificadamente del Congreso de la República o, en caso contrario, que así lo

---

<sup>81</sup> Cfr. *Caso Vargas Areco*, *supra* nota 79, párr. 141; *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párr. 136, y *Caso Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 142.

<sup>82</sup> Cfr. *Caso Vargas Areco*, *supra* nota 79, párr. 141; *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párr. 136, y *Caso Servellón García y otros*, *supra* nota 7, párr. 162.

<sup>83</sup> Cfr. *Caso Vargas Areco*, *supra* nota 79, párr. 142; *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párr. 137, y *Caso Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 143.

<sup>84</sup> Cfr. *Caso Vargas Areco*, *supra* nota 79, párr. 150; *Caso Almonacid Arellano y otros*, *supra* nota 3, párr. 161, y *Caso Goiburú y otros*, *supra* nota 8, párr. 160.

determine y fije las consecuencias jurídicas correspondientes, inclusive, en su caso, las compensaciones debidas en función de las circunstancias específicas de cada una de esas personas.

149. Asimismo, este Tribunal dispone que el Estado deberá establecer un mecanismo específico que brinde a las víctimas asesoría legal competente de forma gratuita, para los trámites relacionados con lo dispuesto en el párrafo anterior.

\*  
\*            \*

150. Asimismo, en el presente caso el Tribunal considera necesario fijar una indemnización compensatoria del daño inmaterial sufrido por las violaciones declaradas, ocasionado por la desprotección generada por la carencia de mecanismos y procedimientos para afrontar hechos como los del presente caso. Al no haber tenido acceso efectivo a las garantías judiciales y protección judicial para que las autoridades competentes determinaran lo pertinente, las víctimas se vieron en una situación de desvalimiento e incertidumbre acerca de su futuro laboral, lo cual los llevó a buscar justicia y pudo dificultarles el mejoramiento de sus condiciones de vida.

151. Teniendo en cuenta los distintos aspectos del daño inmaterial ocasionado, la Corte fija, en equidad, la cantidad de US\$ 15.000 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda peruana, que el Estado deberá pagar, en el plazo de un año, a favor de cada una de las 257 personas declaradas víctimas en el presente caso.

\*  
\*            \*

#### COSTAS Y GASTOS

152. Como ya lo ha señalado la Corte en oportunidades anteriores, las costas y gastos están comprendidos dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana, puesto que la actividad desplegada por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implica erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria. En cuanto a su reembolso, corresponde al Tribunal apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de la protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su *quantum* sea razonable<sup>85</sup>.

153. La Corte toma en cuenta que las víctimas y sus representantes incurrieron en gastos durante la tramitación interna de los procesos y ante la Comisión

---

<sup>85</sup> Cfr. *Caso Vargas Areco*, supra nota 79, párr. 165; *Caso Almonacid Arellano y otros*, supra nota 3, párr. 163, y *Caso Goiburú y otros*, supra nota 8, párr. 180.

Interamericana y esta Corte. Sin embargo, este Tribunal no entrará a considerar los gastos en que pudieron haber incurrido las víctimas en el proceso interno pues no cuenta con prueba concreta al respecto, por lo que no es posible asignar una compensación por concepto de gastos directamente a las mismas. Además, se ha constatado que la mayor parte del proceso ante este Tribunal fue llevado por los intervinientes comunes, señores Javier Mujica Petit y Francisco Ercilio Moura, del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL). Asimismo, la Corte toma en cuenta que el señor Fernández Saré, representante de otro grupo de víctimas acreditados en la demanda ante la Corte, así como los señores Manuel Abad Carranza Rodríguez, Henry William Camargo Matencio, Jesús Atauje Montes, realizaron trámites ante la Comisión Interamericana y ante esta Corte.

154. En relación con las costas de los representantes de las víctimas por las gestiones efectuadas en el proceso internacional, este Tribunal establece en equidad la cantidad total de US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda peruana, por concepto de costas, que deberá entregarse a cada una de las siguientes personas: Adolfo Fernández Saré, Manuel Carranza Rodríguez, Henry William Camargo Matencio, Máximo Jesús Atauje Montes, Jorge Luis Pacheco Munayco, Javier Mujica Petit y Francisco Ercilio Moura. El Estado deberá pagar dichas cantidades en el plazo de un año.

\*  
\* \* \*  
*MODALIDAD DE CUMPLIMIENTO*

155. El Estado debe constituir a la mayor brevedad el órgano señalado en el párrafo 148 de esta Sentencia, cuyas decisiones finales deberán adoptarse dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

156. El Estado debe pagar directamente a las víctimas la indemnización por concepto de daño inmaterial, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, según lo dispuesto en el párrafo 151 de la misma. En el caso de las víctimas que hubieren fallecido o que fallezcan antes de que les sea entregada la indemnización respectiva, ésta deberá ser entregada a sus derechohabientes, conforme al derecho interno aplicable.

157. El Estado debe reintegrar las costas dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, según lo dispuesto en el párrafo 154 de la misma.

158. El Estado debe cumplir sus obligaciones de carácter pecuniario mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda peruana, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio vigente en la plaza de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

159. Si por causas atribuibles a las víctimas o a cada grupo de representantes, no fuese posible que éstas reciban, dentro del indicado plazo de un año, las cantidades correspondientes a daños inmateriales o las costas fijadas en Sentencia, el Estado consignará el monto a favor de cada uno de ellos en una cuenta o certificado de depósito en una institución bancaria peruana solvente, en dólares estadounidenses o su equivalente en moneda peruana y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancarias del Perú. Si al cabo de 10 años la

indemnización no ha sido reclamada, la cantidad será devuelta al Estado, con los intereses devengados.

160. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia, bajo los conceptos de indemnizaciones y por reintegro de costas, no podrán ser afectadas o condicionadas por motivos fiscales actuales o futuros. En consecuencia, deberán ser entregadas en forma íntegra, conforme a lo establecido en esta Sentencia.

161. En caso de que el Estado incurra en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en el Perú.

162. Conforme a su práctica constante, la Corte se reserva la facultad, inherente a sus atribuciones y derivada, asimismo, del artículo 65 de la Convención Americana, de supervisar el cumplimiento íntegro de la presente Sentencia. El caso se dará por concluido una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente fallo. Dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, el Perú deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

**XI**  
**PUNTOS RESOLUTIVOS**

163. Por tanto,

**LA CORTE**

**DECIDE,**

por unanimidad:

1. Desestimar las excepciones preliminares interpuestas por el Estado, en los términos de los párrafos 58 a 60, 65 a 71 y 75 a 78 de la presente Sentencia.

**DECLARA,**

por unanimidad, que:

2. El Estado violó, en perjuicio de las 257 víctimas enunciadas en el Anexo de la presente Sentencia, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 106 a 132 de esta Sentencia.

3. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.

**Y DISPONE,**

por unanimidad, que:

4. El Estado debe garantizar a las 257 víctimas enunciadas en el Anexo de la presente Sentencia el acceso a un recurso sencillo, rápido y eficaz, para lo cual deberá constituir a la mayor brevedad un órgano independiente e imparcial que cuente con facultades para decidir en forma vinculante y definitiva si esas personas fueron cesadas regular y justificadamente del Congreso de la República o, en caso contrario, que así lo determine y fije las consecuencias jurídicas correspondientes, inclusive, en su caso, las compensaciones debidas en función de las circunstancias específicas de cada una de esas personas, en los términos de los párrafos 148, 149 y 155 de esta Sentencia. Las decisiones finales del órgano que se cree para dichos efectos deberán adoptarse dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente Sentencia.

5. El Estado debe pagar, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, la cantidad fijada en el párrafo 151 de la presente Sentencia, a favor de las 257 víctimas cuyos nombres se encuentran en el Anexo de la presente Sentencia, por concepto de daño inmaterial, en los términos de los párrafos 156 y 158 a 161 del presente fallo.

6. El Estado debe pagar, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, las cantidades fijadas en el párrafo 154, por concepto de costas, en los términos de los párrafos 157 a 161 de la presente Sentencia.

7. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya ejecutado lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, el Estado deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento, en los términos del párrafo 162 de la misma.

Los Jueces Sergio García Ramírez y Antônio Augusto Cançado Trindade hicieron conocer a la Corte sus Votos Razonados, los cuales acompañan la presente Sentencia.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el 24 de noviembre de 2006.

Sergio García Ramírez  
Presidente

Alirio Abreu Burelli

Antônio A. Cançado Trindade

Cecilia Medina

Manuel E. Ventura Robles

Diego García-Sayán

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Sergio García Ramírez  
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario

**ANEXO DE LA SENTENCIA DEL CASO TRABAJADORES CESADOS DEL CONGRESO  
(AGUADO ALFARO Y OTROS) VS. PERÚ**

**Lista de víctimas**

1. Aguado Alfaro, José Alberto
2. Aguilar Rojas, Félix
3. Aguilar Rojas, Guisella Patricia
4. Albornoz Alva, Luis Rodolfo
5. Alcántara Ramos, Juana
6. Aliaga Lama, Luis Arturo
7. Alvarado Achicahuala, Juan
8. Alvarado Galván, Eriberto Rodolfo
9. Alvarado Suárez, Mónica Lourdes
10. Alvarez Gutiérrez, Marleni Isabel
11. Ampuero Ampuero, Víctor
12. Angeles Ponte, Nancy Violeta
13. Antonio Chala, Sergio
14. Araca Sosa, José Raúl
15. Arcos Díaz, Cecilia Patricia
16. Arévalo Torres, Rosa Luz
17. Arias Infantes, Guillermo
18. Arnez Macedo, Daniel
19. Atauje Montes, Máximo Jesús
20. Ayala Palomino, Herlinda Adela
21. Ballarta Rueda, Eusebio Alfredo
22. Barba Ureña, Telmo Jaime
23. Barbaran Quispe, Jaime Raúl
24. Bautista Apolaya, Max Sergio
25. Begazo Salazar de Chang, Zoila Luz Ynés
26. Belleza Cabanillas, Inés Margarita
27. Bellido Orihuela, Augusto
28. Beltrán Aguilar, Leoncio
29. Bereche Riojas, Lidia Rosa
30. Bonifacio Ramón, Valeriano Sebastián
31. Bracamonte Chiringano, Susana
32. Bravo Sarco, Cesar Augusto
33. Briones Rodríguez, Johel Homar
34. Burga Cardozo, Vilma
35. Cabanillas Toro, Guadalupe Violeta
36. Cabrera Enríquez, Alfredo
37. Cajusol Banses, Juan de la Cruz
38. Callirgos Tarazona, Ricardo Julio
39. Camargo Matencio, Henry William
40. Campos Alarcón, Dana Rossana
41. Cánepa Campos, Rosa
42. Cárdenas Pinto, Herver Víctor
43. Carranza Rodríguez, Manuel Abad
44. Carrillo Quiñones, Elizabeth Madeleine
45. Castro Salvatierra, Toedoro Abelardo
46. Ccapali Atoccca, Juana Irene
47. Ccapali Atoccca, Zenón
48. Changanahui Chávez, José
49. Chara Pacheco de Rivas, Luisa
50. Chávez García, Bladimir Napoleón
51. Cherrez Cordova, Rosa América

52. Chino Villegas, Wilfredo Zenón
53. Chipana Quispe, Tiburcio
54. Chipana Rodríguez, Luis Manuel
55. Cisneros Urbina, Esther
56. Clerque Gonzáles, José Luis
57. Cobeñas Pariamache, Félix
58. Colán Villegas de Ormeño, Laura Beatriz
59. Condezo Espinoza, Antonio Beato
60. Córdova Melgarejo, Antonieta Elizabeth
61. Cornelio Dávila, Hipólito
62. Cornelio Figueroa, Daisy Gladys
63. Coronado Peña, José Raúl
64. Cuadros Livelli, Manuel Alberto
65. Cubas Vásquez, Lupo
66. De la Cruz Paredes, Marcial
67. De la Cruz Paredes, Walter Melquíades
68. Del Águila Chamay, Dully
69. Del Castillo Meza, Víctor Roberto
70. Delgado Gómez, Juan Francisco
71. Delgado Suárez, Raquel Justina
72. Dergan Alcántara, Gloria Telly
73. Dextre Cano, Edgar
74. Dextre Ordóñez, Edison
75. Díaz Campos, Flavio
76. Díaz Céspedes, Nina Francia
77. Díaz López, Orlando
78. Echevarría Flores, Gumercinda
79. Echevarría Suárez de Peña, Ruth Cecilia
80. Elera Molero, Luis Alberto
81. Erquiñigo Ramón, Santiago Lino
82. Espinoza Fernández, Félix
83. Eugenio Centeno, Virginia
84. Fernandez Saré, Adolfo
85. Ferradas Nuñez, Pablo Jorge
86. Flores Guillen, Lilia Carolina
87. Flores Salinas, Javier Mauricio
88. Gallegos Ramírez, Luz Guillermina
89. Gálvez Saldaña, Nélica
90. Ganoza Rivera, Jorge Luis
91. García Hualpa, Ana María
92. García Vergara, Segundo Reynaldo
93. Gimeno Alemán, Cecilia Victoria
94. Gonzáles Figueroa, Máximo
95. Gonzáles Panuera, Luis
96. Gonzáles Sánchez, Anabel Iris
97. González Castillo, Ricardo
98. González Guillén, Jesús Gustavo
99. Grandez Alvarado, César
100. Guevara Gallo, Rodolfo Eduardo
101. Guzmán Rebatta, Juan
102. Hayasshi Bejarano, Folgges Luis
103. Hernández Fernández, Ricardo Rolando
104. Herrera Madueño, Caro Sabel
105. Herrera Rojas, Lucas Erasmo
106. Herrera Valdez, Reynaldo
107. Hijar Cerpa, Andrés Avelino

108.Hinojosa Silva, Jesús Calixto
109.Hinostroza Toro, Tito Antonio
110.Huaman Cárdenas, Juan
111.Huaman Trinidad, Wilfredo Emilio
112.Huamantumba Vásquez, Felicita Meri
113.Huaraca Vargas, Olimpio
114.Huaranga Soto, María
115.Hurtado Gutiérrez, Julio Miguel
116.Ibáñez Ortiz, Sara Haydee
117.Ibarra Ñato, Faustina Susana
118.Infantes Vásquez, Rosa María
119.Inga Coronado, María Rosa
120.Jaimes Cano, Marco Antonio
121.Kitano la Torre, Elsi Judith
122.La Cruz Crespo, Carlos Edmundo
123.Loayza Arcos, Lucy Maruja
124.Lozano Muñoz, Julio Amador
125.Luna Aragón, Elizabeth
126.Magallán Galoc, Jackeline
127.Malpartida Gutiérrez, Héctor Fernando
128.Marcelo Navarro, Delano
129.Marchena Alva, José Luis
130.Margarito Silva, Juan Manuel
131.Marrugarra Neyra, Luis
132.Medina Ramírez, Sergio Alejandro
133.Meléndez Saavedra, Inés
134.Menacho Salas, Aquilino
135.Mendoza Michuy, Roger Manuel
136.Molina Ugarte Nohemi
137.Montalvan Alvarado, César Augusto
138.Montes Pacora, Hugo
139.Montes Yacsahuache, Hugo Enrique
140.Montoya Luna, Jaime Jhony
141.Moreno González, Margarita Soledad
142.Mujica Esquivel, Liz Orenca
143.Muñoz Jesús, Berilda
144.Murillo Orihuela, Rosa Ysabel
145.Navarro Sánchez, Jorge
146.Nizama Zelaya, Víctor Fernando
147.Núñez Centeno, Víctor
148.Núñez Morales, Carmen Adela
149.Ordóñez Quispe, Marco Antonio
150.Ore León, Jorge Aurelio
151.Orrillo Vásquez Torres, Flavia Jesús
152.Ortega Martell, Carlos Alberto
153.Owada Amado, Oscar
154.Pacheco Munayco, Jorge Luis
155.Paitan Mauricio, Catalina
156.Pajares Godoy, Moisés
157.Paredes Cuba, Walter Roberto
158.Paredes Cuba, Carmen Rosa
159.Paucar Dávila, Rebeca
160.Pedreshi Santín de Berropi, Ana Graciela
161.Peredo Cavassa, Alicia Amalia
162.Peredo Cavassa, Mario Arturo
163.Pereyra Salazar, Walter

164. Pérez Guevara, Cesar Dionicio
165. Pérez Polo, Rosalía
166. Pichilingüe Romero, Teresa Victoria
167. Pilco Guerra de Phang Chiong, Luisa Florentina
168. Pizarro Sánchez, Consuelo Elena
169. Pohl Luna, Amelia Rosario
170. Polo Castañeda, Agustín Miguel Arturo
171. Purizaca Arámbulo, José Humberto
172. Quineche Díaz, María Elena
173. Quiñonez Atalaya, Lira Inocencia
174. Quiñones Díaz, Manuel
175. Quiñonez Seminario, Pedro Antonio
176. Ramírez de Peña, Jacinta Eudora
177. Ramírez Granados, Margarita
178. Ramírez Rodríguez, Mónica Emperatriz
179. Ramos de la Cruz, Elmi Yoli
180. Ravello Velásquez, John
181. Retuerto Aranda, Rómulo Antonio
182. Revelo Infante, Ronald Luciano
183. Reyes Caballero, Rubén Manuel
184. Ribotte Rodríguez, Lino Roberto
185. Rigaid Arévalo, Fernando Julio Antonio
186. Rivas Capeletti, Carlos Manuel
187. Rivas Chara, Jorge Martín
188. Rivera Delgado, Bertha Petronila
189. Rivera Loayza, Carmen
190. Rivera Martínez, Nelly Andrea
191. Rodas Romero, Julio
192. Rodríguez Campos, Rommy Cecilia
193. Rodríguez Espada, Eugenio
194. Rodríguez García, Elisa
195. Rodríguez Reaño, Vicente Waldo
196. Rojas Cortez, Víctor
197. Rojas Figueroa, Luis Félix
198. Rojas Vega, Irma Margot
199. Román Toro, Isaías
200. Romero Chang, María del Carmen
201. Saavedra Ambrosio, José Fortunato
202. Saavedra Mego, Santos Violeta
203. Saavedra Vega, Armando
204. Salas Sobrino, Frida Luisa
205. Salazar Caycho, Eduardo
206. Salazar Venegas, María
207. Salcedo Olivares, Liduvina
208. Sánchez Alarcón, Reyna
209. Sánchez Campos, Luz Acela
210. Sánchez Candía, Raúl Manuel
211. Sánchez Lozano, Juan Carlos
212. Santisteban Urméneta, Ronald Leonardo
213. Santivañez Velásquez, Oscar Alfredo
214. Sernaqué Vargas, César Agustín
215. Silva Baca, Elieberto
216. Silva Baca, Víctor Raúl
217. Silva Delgado, Iván Francisco
218. Sipan Guerra, Javier Celso

219.Solis Martell, Clemencia Claudia
220.Solis Retuerto, Wilder Domingo
221.Solis Roca, Eleuterio
222.Soria Cañas, Lavinia Edith
223.Sosa Álvarez, Carmen
224.Soto Santana, Giovanna Elset
225.Soto Santana, Walter Edgardo
226.Sotomayor Vargas, Javier Rubén
227.Talledo Añazco, Luz Angélica
228.Torres Hoyos, Leti Dorinda
229.Torres Martínez, Juan
230.Torres Prieto, Rolando Alfonso
231.Uchuya Chacaltana, Leoncio Constantino
232.Ugarte Pierrend, Juana Inés Elena
233.Unzueta Medina, Carlos
234.Urquiza Alcántara, Ronald
235.Urrunaga Linares, Víctor Manuel
236.Valdez Rivera, Ángela Arminda
237.Valdez Tellez, Hilda Orfa
238.Varias Trabanco, Freddy Demesio
239.Vásquez Legua, Oscar Arcadio
240.Vásquez Quezada, Juan Félix
241.Vásquez Quiñones, Soledad Clorinda
242.Vásquez Sánchez, Fidel
243.Vega Díaz, Iván Alex
244.Velásquez Machuca, Edgar Humberto
245.Vera Vitorino, Visitación Elizabeth
246.Vereau Palma, Cita Amparo
247.Vidal Vidal, Eva Isabel
248.Villar Contreras, José Alberto
249.Villareal Rodríguez, Hermelinda
250.Villegas Guerra, Wilburt
251.Vizcarra Zorrilla, Neida Eleonor
252.Zapata Espinoza, Elsa Silvia
253.Zapata Zapata, Rosario Emperatriz
254.Zavaleta Saavedra, Carmen
255.Zegarra Castro, David Orlando
256.Zegarra Zevallos, Segundo Benito
257.Zumaeta Flores, Iván

**VOTO RAZONADO DEL JUEZ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ  
A LA SENTENCIA DE LA  
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
EN EL CASO TRABAJADORES CESADOS DEL CONGRESO VS. PERÚ,  
DEL 24 DE NOVIEMBRE DE 2006**

1. En esta Sentencia la Corte se ha pronunciado sobre el "control de convencionalidad" (párr. 128) que pueden y deben ejercer los órganos de la justicia nacional con respecto a actos de autoridad --entre ellos, normas de alcance general --, conforme a las atribuciones que les confieren los ordenamientos a los que se hallan sujetos y las disposiciones del Derecho internacional de los derechos humanos, a las que se encuentran vinculados por diversos actos de carácter soberano --ratificación o adhesión a un tratado, reconocimiento de una competencia-- los Estados a los que corresponden esos órganos nacionales. En este mismo año el Tribunal aludió dicho "control" en la Sentencia del *Caso Almonacid* (párr. 124).

2. En la especie, al referirse a un "control de convencionalidad" la Corte Interamericana ha tenido a la vista la aplicabilidad y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José. Sin embargo, la misma función se despliega, por idénticas razones, en lo que toca a otros instrumentos de igual naturaleza, integrantes del *corpus juris* convencional de los derechos humanos de los que es parte el Estado: Protocolo de San Salvador, Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención de Belém do Pará para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Convención sobre Desaparición Forzada, etcétera. De lo que se trata es de que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado, que generan para éste determinados deberes y reconocen a los individuos ciertos derechos.

3. Es perfectamente conocida la cadena jurisdiccional de medios de control de actos de autoridad, que bajo diversos criterios competenciales --y no siempre conforme a un sistema de instancias que represente nuevas etapas de un mismo proceso--, procura ajustar a derecho los actos de las autoridades. Esto se hace, en el ámbito que ahora me interesa invocar, cada vez que se realiza un juicio de legalidad (en el sentido de adhesión del acto analizado a la norma que debe presidirlo, en los diversos planos de la jerarquía normativa): por el órgano de alzada en relación con el órgano de primera instancia; por la autoridad de casación acerca de la decisión judicial cuestionada; por el tribunal constitucional a propósito de actos de diversas autoridades nacionales, y por el tribunal internacional en lo que respecta a hechos atribuibles a un Estado que ha reconocido la competencia de aquél para resolver asuntos contenciosos surgidos en el ámbito interno.

4. En otras ocasiones he cotejado la función de los tribunales internacionales de derechos humanos con la misión de las cortes constitucionales internas. Estas tienen a su cargo velar por el Estado de Derecho a través del juzgamiento sobre la subordinación de actos de autoridades a la ley suprema de la nación. En el desarrollo de la justicia constitucional ha aparecido una jurisprudencia de principios y valores --

principios y valores del sistema democrático-- que ilustra el rumbo del Estado, brinda seguridad a los particulares y establece el derrotero y las fronteras en el quehacer de los órganos del Estado. Desde otro ángulo, el control de constitucionalidad, como valoración y decisión sobre el acto de autoridad sometido a juicio, se encomienda a un órgano de elevada jerarquía dentro de la estructura jurisdiccional del Estado (control concentrado) o se asigna a los diversos órganos jurisdiccionales en lo que respecta a los asuntos de los que toman conocimiento conforme a sus respectivas competencias (control difuso).

5. De manera semejante a la descrita en el párrafo anterior, existe un "control de convencionalidad" depositado en tribunales internacionales --o supranacionales--, creados por convenciones de aquella naturaleza, que encomienda a tales órganos de la nueva justicia regional de los derechos humanos interpretar y aplicar los tratados de esta materia y pronunciarse sobre hechos supuestamente violatorios de las obligaciones estipuladas en esos convenios, que generan responsabilidad internacional para el Estado que ratificó la convención o adhirió a ella.

6. Cada vez son menores las cuestiones sobre el carácter vinculante o apenas sugerente de las resoluciones de los tribunales internacionales de derechos humanos. No analizo ahora el valor que pudieran revestir las opiniones emitidas por éstos como respuesta a una solicitud en ese sentido. Me refiero, más bien, a las resoluciones dictadas en el curso o como conclusión de un verdadero proceso, abierto a partir de una contienda (litigio, en sentido material) planteado a la jurisdicción por quien se encuentra legitimado para formular demanda (en nuestro caso, conforme a la Convención Americana, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos o un Estado que ha reconocido la denominada competencia contenciosa de la Corte Interamericana). La CADH estatuye con claridad --y existe opinión común en este sentido-- que esas resoluciones son vinculantes para las partes contendientes. Se puede ir más lejos, inclusive, cuando el juicio recae sobre actos que por su propia naturaleza tienen un ámbito subjetivo de aplicación que excede a las partes en el litigio: así, una ley, como se observó en la sentencia de interpretación del *Caso Barrios Altos*.

7. Puesto que la CADH y el Estatuto de la Corte Interamericana --ambos, producto de la voluntad normativa de los Estados Americanos que las emitieron-- confieren a la Corte la función de interpretar y aplicar la Convención Americana (y, en su caso y espacio, otros tratados: protocolos y convenciones que prevén, con múltiples fórmulas, la misma atribución dentro del *corpus juris* de derechos humanos), incumbe a ese tribunal fijar el sentido y alcance de las normas contenidas en esos ordenamientos internacionales.

8. Dentro de la lógica jurisdiccional que sustenta la creación y operación de la Corte, no cabría esperar que ésta se viese en la necesidad de juzgar centenares o millares de casos sobre un solo tema convencional --lo que entrañaría un enorme desvalimiento para los individuos--, es decir, todos los litigios que se presenten en todo tiempo y en todos los países, resolviendo uno a uno los hechos violatorios y garantizando, también uno a uno, los derechos y libertades particulares. La única posibilidad tutelar razonable implica que una vez fijado el "criterio de interpretación y aplicación", éste sea recogido por los Estados en el conjunto de su aparato jurídico: a

través de políticas, leyes, sentencias que den trascendencia, universalidad y eficacia a los pronunciamientos de la Corte constituida --insisto-- merced a la voluntad soberana de los Estados y para servir a decisiones fundamentales de éstos, explícitas en sus constituciones nacionales y, desde luego, en sus compromisos convencionales internacionales.

9. Afortunadamente, en los últimos años --en los que se ha observado un notable desarrollo en diversos aspectos, entre ellos el jurisdiccional, del sistema interamericano de protección de los derechos humanos-- esa idea ha prevalecido en forma explícita y creciente. Son cada vez más los altos tribunales nacionales que la recogen. La recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos constituye uno de los rasgos positivos sobresalientes en la hora actual, que conviene reconocer, sostener y acrecentar.

10. Para mantener el paso firme en esa dirección, es preciso alentar la conexión expresa y suficiente --que resuelva colisiones y supere problemas de interpretación, que finalmente pueden significar incertidumbre o merma en el estatuto de derechos y libertades personales-- entre el orden interno y el orden internacional. Diversas constituciones modernas han enfrentado este asunto y provisto soluciones que "tienden el puente" entre ambos órdenes y a la postre benefician a quien es preciso favorecer: el ser humano. Así sucede cuando un texto supremo otorga el más alto valor a los tratados internacionales sobre derechos humanos o cuando advierte que prevalecerá, en caso de diferencia o discrepancia, la norma que contenga mayores garantías o más amplio derechos para las personas.

11. Si existe esa conexión clara y rotunda --o al menos suficiente, inteligible, que no naufrague en la duda o la diversidad de interpretaciones--, y en tal virtud los instrumentos internacionales son inmediatamente aplicables en el ámbito interno, los tribunales nacionales pueden y deben llevar a cabo su propio "control de convencionalidad". Así lo han hecho diversos órganos de la justicia interna, despejando el horizonte que se hallaba ensombrecido, inaugurando una nueva etapa de mejor protección de los seres humanos y acreditando la idea --que he reiterado-- de que la gran batalla por los derechos humanos se ganará en el ámbito interno, del que es coadyuvante o complemento, pero no sustituto, el internacional.

12. Este "control de convencionalidad", de cuyos buenos resultados depende la mayor difusión del régimen de garantías, puede tener --como ha sucedido en algunos países-- carácter difuso, es decir, quedar en manos de todos los tribunales cuando éstos deban resolver asuntos en los que resulten aplicables las estipulaciones de los tratados internacionales de derechos humanos.

13. Esto permitiría trazar un sistema de control extenso --vertical y general-- en materia de juridicidad de los actos de autoridades --por lo que toca a la conformidad de éstos con las normas internacionales sobre derechos humanos--, sin perjuicio de que la fuente de interpretación de las disposiciones internacionales de esta materia se halle donde los Estados la han depositado al instituir el régimen de protección que consta en la CADH y en otros instrumentos del *corpus juris* regional. Me parece que ese control extenso --al que corresponde el "control de convencionalidad"-- se halla

entre las más relevantes tareas para el futuro inmediato del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Sergio García Ramírez  
Juez

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario



## VOTO RAZONADO DEL JUEZ A.A. CANÇADO TRINDADE

1. He concurrido con mi voto a la adopción de la presente Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de los *Trabajadores Cesados del Congreso*, relativo al Estado peruano. Me permito agregar, en este breve Voto Razonado, algunas precisiones de orden conceptual. Aunque la solución de este caso no me satisfaga, la presente Sentencia de la Corte al menos revela la importancia del derecho a un recurso efectivo, para que no se presente una situación como la de los trabajadores cesados del Congreso peruano en el *cas d'espèce*. Sobre este tema, no es por casualidad que, ya en su Sentencia en el caso *Castillo Páez versus Perú* (fondo, Sentencia del 03.11.1997), en la que por primera vez elaboró el contenido del derecho a un recurso interno eficaz (bajo el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), la Corte haya agregado que el derecho a un recurso interno efectivo "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención" (párr. 82).

2. Como vengo sosteniendo hace tantos años, los recursos efectivos de derecho *interno*, a los cuales se refieren expresamente determinadas disposiciones de los tratados de derechos humanos, integran la propia protección *internacional* de los derechos humanos<sup>1</sup>. Al respecto, no hay que pasar desapercibido, tal como lo señala la Corte en la presente Sentencia sobre el caso de los *Trabajadores Cesados del Congreso*, que

"Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de 'convencionalidad' *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. (...)"<sup>2</sup>.

3. O sea, los órganos del Poder Judicial de cada Estado Parte en la Convención Americana deben conocer a fondo y aplicar debidamente no sólo el Derecho Constitucional sino también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; deben ejercer *ex officio el control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad*, tomados en conjunto, por cuanto los ordenamientos jurídicos internacional y nacional se encuentran en constante interacción en el presente dominio de protección de la persona humana. El caso de los *Trabajadores Cesados del Congreso* plantea la cuestión, para estudios futuros sobre el tema del acceso a la justicia, si la falta de claridad en cuanto al *conjunto* de los recursos internos puede también conllevar a una denegación de justicia.

4. Me permito aquí recordar que, en mi Voto Razonado en el reciente caso *Goiburú y Otros versus Paraguay* (Sentencia del 22.09.2006), señalé que la Corte dio, en aquel caso, un paso adelante en cuanto a las prohibiciones del *jus cogens*, en el sentido en que yo venía propugnando hace ya algún tiempo en el seno del Tribunal<sup>3</sup>, al reconocer que dicho derecho

<sup>1</sup>. A.A. Cançado Trindade, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, University Press, 1983, pp. 279-287; A.A. Cançado Trindade, *O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional*, 2a. ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997, pp. 243 y 265.

<sup>2</sup>. Párrafo 128.

<sup>3</sup>. En efecto, en mi Voto Razonado en el caso *Myrna Mack Chang versus Guatemala* (Sentencia del 25.11.2003),

imperativo abarca igualmente el derecho de acceso a la justicia *lato sensu*, o sea, el derecho a la prestación jurisdiccional plena. En las palabras de la Corte,

"(...) El acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, genera obligaciones *erga omnes* para los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el Derecho Internacional para juzgar a los responsables, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo" (párr. 131).

5. Precisamente en este sentido había yo argumentado en mi extenso Voto Razonado (párrs. 63-65)<sup>4</sup> en el caso de la *Masacre de Pueblo Bello versus Colombia* (Sentencia del 31.01.2006), en el cual también abordé otros aspectos, a saber: a) los artículos 25 y 8 de la Convención Americana en los planos ontológico y hermenéutico (párrs. 14-15); b) génesis del derecho a un recurso interno efectivo en el *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (párrs. 16-21); c) el derecho a un recurso efectivo en la construcción jurisprudencial de la Corte Interamericana (párrs. 24-27); d) la indisociabilidad entre el acceso a la justicia (derecho a un recurso efectivo) y las garantías del debido proceso legal (artículos 25 y 8 de la Convención Americana) (párrs. 28-34); e) la indisociabilidad entre los artículos 25 y 8 de la Convención Americana en la *jurisprudence constante* de la Corte Interamericana (párrs. 35-43); f) la indisociabilidad entre los artículos 25 y 8 de la Convención Americana como un avance jurisprudencial intangible (párrs. 44-52); g) la superación de las vicisitudes en cuanto al derecho a un recurso efectivo en la construcción jurisprudencial de la Corte Europea (párrs. 53-59); h) el derecho de acceso a la justicia *lato sensu* (párrs. 60-61).

6. En la presente Sentencia en el caso de los *Trabajadores Cesados del Congreso* peruano, la Corte ha, una vez más, confirmado su *jurisprudence constante* en el sentido de considerar, de forma interrelacionada e indisociable, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en combinación con los artículos 1(1) y 2 de la misma<sup>5</sup>. En el presente caso, la solución encontrada por la Corte<sup>6</sup> para el problema planteado, sin embargo, no me parece estar a la altura de los conceptos por ella adoptados con propiedad sobre el derecho de acceso a la justicia (*supra*).

7. En cuanto al insatisfactorio párrafo 136 de la presente Sentencia, que se equipara a la insatisfactoria redacción dada al artículo 26 de la Convención Americana (producto de su tiempo), me limito (por absoluta falta de tiempo, dada la "metodología" acelerada de trabajo adoptada últimamente por la Corte, con mi objeción), a tan sólo reiterar mi entendimiento, expresado en numerosos escritos a lo largo de los años, en el sentido de que *todos* los

---

sostuve que se impone el *derecho al Derecho*, o sea, el derecho a un ordenamiento jurídico que efectivamente salvaguarde los derechos fundamentales de la persona humana (párrs. 9-55).

<sup>4</sup>. En dicho Voto Razonado, ponderé que "la indisociabilidad que sostengo entre los artículos 25 y 8 de la Convención Americana (...) conlleva a caracterizar como siendo del dominio del *jus cogens* el acceso a la justicia entendido como la *plena realización* de la misma, o sea, como siendo del dominio del *jus cogens* la intangibilidad de todas las garantías judiciales en el sentido de los artículos 25 y 8 tomados *conjuntamente*. (...) Las garantías fundamentales (...) tienen una vocación universal al aplicarse en todas y cualesquiera circunstancias, conforman un derecho imperativo (perteneciendo al *jus cogens*), y acarrear obligaciones *erga omnes* de protección" (párr. 64, y cf. párrs. 60-62).

<sup>5</sup>. Párrafo 119 y punto resolutivo n. 2.

<sup>6</sup>. Punto resolutivo n. 4.

derechos humanos, inclusive los derechos económicos, sociales y culturales, son pronta e inmediatamente *exigibles y justiciables*, una vez que la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos se afirman en los planos no sólo doctrinal sino también operativo, - o sea, tanto en la doctrina como en la hermenéutica y la aplicación de los derechos humanos<sup>7</sup>.

Antônio Augusto Cançado Trindade  
Juez

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario



---

<sup>7</sup>. A.A. Cançado Trindade, *La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Actuales*, San José de Costa Rica, IIDH (Serie para ONGs, vol. 6), 1992, pp. 1-61; A.A. Cançado Trindade, "La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles", 44 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1991) pp. 13-41; A.A. Cançado Trindade, "La Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Final del Siglo", in *El Derecho Internacional en un Mundo en Transformación - Liber Amicorum en Homenaje al Prof. E. Jiménez de Aréchaga*, vol. I, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1994, pp. 345-363; A.A. Cançado Trindade, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, 1a. ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2001, pp. 91-142, entre varios otros escritos.