

INFORME No. 126/12
CASO 12.214
FONDO
CARLOS ALBERTO CANALES HUAPAYA Y OTROS
PERÚ
xx de noviembre de 2012

I. RESUMEN

1. El presente informe se refiere a dos peticiones interpuestas en representación de Carlos Alberto Canales Huapaya (P 12.214)¹, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré (P 157-99)² [en adelante también “las presuntas víctimas”], en las cuales se alega la violación por parte de la República del Perú (en adelante también “Perú”, “el Estado” o “el Estado peruano”) de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante también “la Convención Americana” o “la Convención”). Los peticionarios afirmaron que las presuntas víctimas fueron destituidas de sus cargos como funcionarios del Congreso, por medio de decretos leyes y resoluciones administrativas emitidas a partir de abril de 1992, en un contexto de ruptura del orden democrático. Indicaron que esos ceses vulneraron las garantías de un debido proceso administrativo y otros derechos protegidos en la normativa constitucional interna. Se adujo que las presuntas víctimas formularon acciones de amparo con el propósito de ser reincorporadas, las cuales fueron desestimadas en decisiones firmes del Tribunal Constitucional. Los peticionarios alegaron que si bien el Estado peruano viene otorgando beneficios a los trabajadores cesados irregularmente en la década de los noventa, durante el gobierno de Alberto Fujimori, ello no sería suficiente para reparar los daños materiales y morales de los que habrían sido objeto las presuntas víctimas a raíz de la pérdida arbitraria de sus trabajos.

2. El Estado alegó que a partir del 2001 se han dictado leyes y decretos supremos dirigidos a revisar los ceses colectivos irregulares ocurridos en la década de los noventa. Sostuvo que los trabajadores perjudicados están facultados a participar en un Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, regulado a través de la Ley 27803 de 28 de julio de 2002. Por último, alegó que los hechos narrados por los peticionarios no configuran una vulneración a la Convención Americana y solicitó que la CIDH declare el caso infundado.

3. Tras analizar la posición de las partes, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré.

II. TRÁMITE DEL CASO ANTE LA CIDH

4. La petición 157-99 fue recibida por la CIDH el 5 de abril de 1999. A su vez, la petición 12.214 fue recibida el 20 de septiembre del mismo año. El trámite de ambas peticiones hasta la decisión sobre admisibilidad se encuentra explicado en el Informe de Admisibilidad No. 150/10 de 1 de noviembre de 2010³. En esa ocasión la CIDH decidió acumular las peticiones y tramitarlas de forma conjunta en la etapa de fondo, bajo el número de caso 12.214. En el Informe

¹ Presentada el 20 de septiembre de 1999 en nombre propio.

² Presentada el 5 de abril de 1999 por José Castro Ballena.

³ CIDH, Informe No. 150/10, Peticiones 157-99 y 12.214, Admisibilidad, José Castro Ballena y otros, Perú, 1 de noviembre de 2010, párrs. 4 y 5, disponible en www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades.asp#inicio.

No. 150/10 la CIDH declaró los reclamos de los peticionarios admisibles en cuanto a la posible violación de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

5. El 10 de noviembre de 2010 la CIDH notificó el Informe de Admisibilidad a las partes y otorgó el plazo de tres meses para que los peticionarios presentasen sus observaciones sobre el fondo del asunto. En la misma comunicación la Comisión se puso a la disposición de las partes a fin de llegar a una solución amistosa en torno al caso. El 3 de diciembre de 2010 los peticionarios manifestaron su interés en entablar negociaciones con el Estado peruano con el fin de suscribir un acuerdo de solución amistosa. A su vez, el Estado no indicó si estaría interesado en iniciar un procedimiento de arreglo amistoso.

6. El 26 de febrero de 2011 los peticionarios presentaron sus observaciones sobre el fondo y el 18 de marzo del mismo año remitieron observaciones adicionales. El 24 de marzo de 2011 esa información fue transmitida al Estado peruano, otorgándosele el plazo de tres meses para que presentara sus observaciones sobre el fondo. El 29 de junio de 2011 el Estado presentó su respuesta, remitiendo información adicional en escritos recibidos por la CIDH el 28 de febrero, 29 de junio y 23 de agosto de 2012. Los peticionarios presentaron comunicaciones adicionales el 26 de septiembre y el 12 de octubre de 2011, 5 de mayo, 9 de julio y 12 de octubre de 2012.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

7. En sus observaciones sobre el fondo los peticionarios reiteraron sus alegaciones de que el Estado sería responsable por la violación de los derechos previstos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, a raíz del cese presuntamente irregular de las presuntas víctimas en sus cargos. Manifestaron que ello tuvo lugar tras la ruptura del orden democrático, con el golpe de Estado perpetrado por el ex Presidente Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992. Señalaron que en ese contexto se dictaron decretos leyes que, entre otras medidas, dispusieron la disolución y reestructuración administrativa del Congreso de la República. Indicaron que el 16 de abril de 1992 se publicó el Decreto Ley No. 25438, el cual instituyó una Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República (en adelante "la Comisión Administradora"), la cual estuvo a cargo de un "proceso de racionalización de personal". Indicaron que ese proceso consistió en la evaluación de los funcionarios del Congreso por medio de un examen de méritos, para que fuesen ratificados o, de no obtener el puntaje mínimo exigido, fuesen cesados en sus cargos.

8. Los peticionarios afirmaron que mediante la Resolución No. 1239-A-92-CACL se dispuso que "la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República, no aceptaría reclamos sobre los resultados del examen". Señalaron que a la luz del Decreto Ley No. 25759, el proceso de evaluación debería finalizarse el 18 de octubre de 1992, pero que el primer examen de mérito fue anulado tras una serie de denuncias en los medios de comunicación sobre la venta anticipada de las respuestas. Indicaron que el examen fue reprogramado para los días 24 y 25 de octubre de 1992, sin que existiera en este momento un presidente de la Comisión Administradora debidamente titulado.

9. Los peticionarios afirmaron que el 6 de noviembre de 1992 fue publicada la Resolución Suprema 532-92-PCM, la cual encargó la presidencia de la Comisión Administradora al Coronel del Ejército en reserva Carlos Novoa Tello. Adujeron que el artículo 87 de la Constitución de 1979 entonces vigente establecía que la vigencia de las resoluciones administrativas tiene inicio al día siguiente de su publicación, por lo cual la titulación del señor Novoa Tello se hizo efectiva solamente el 7 de noviembre de 1992. Señalaron que tras participar del proceso de evaluación, las presuntas víctimas fueron cesadas de sus cargos por medio de la resolución 1303-B-92-CACL.

Destacaron que a pesar de haber sido publicada el 31 de diciembre de 1992, la aludida resolución fue aplicada con efectos retroactivos al 6 de noviembre de 1992, fecha en la cual la autoridad que la emitió, señor Carlos Novoa Tello, no se encontraba investido en el cargo de presidente de la Comisión Administradora.

10. Los peticionarios afirmaron que la reprobación en un proceso de evaluación no constituye una de las causales para el cese de empleados públicos, establecidas en el Decreto Legislativo N° 276, conocido como Ley de Bases de la Carrera Administrativa. Agregaron que las presuntas víctimas gozaban del derecho a la estabilidad laboral previsto en el artículo 48 de la Carta Política de 1979, y que la única causal para su cese sería una falta grave establecida en procedimiento disciplinario, y no así un “proceso de racionalización de personal”.

11. Según lo alegado por los peticionarios, las presuntas víctimas interpusieron recursos administrativos con el propósito de impugnar la resolución 1303-B-92-CACL, pero que ni la Comisión Administradora, ni el Congreso Constituyente Democrático, instalado el 30 de diciembre de 1992, se pronunciaron sobre tales recursos. Se aduce que las presuntas víctimas formularon acciones de amparo, las cuales fueron declaradas improcedentes por la Corte Suprema de Justicia y por el Tribunal Constitucional.

12. Los peticionarios afirmaron que la adopción de un Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios a través de la Ley 27803 no subsana de forma integral los daños materiales y morales derivados del cese de las presuntas víctimas. Por otro lado, indicaron que la inclusión a dicho programa está condicionada al desistimiento de cualquier tipo de demanda judicial contra el Estado peruano, tanto en sede doméstica como supranacional⁴. Añadieron que las presuntas víctimas no se adhirieron a los programas previstos en la citada ley, por lo cual aún no han sido objeto de ningún tipo de reparación.

13. Con relación a las presuntas víctimas José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré los peticionarios afirmaron que el 2 de julio de 1993 interpusieron de forma conjunta una acción de amparo, solicitando la nulidad de la resolución 1303-B-92-CACL. Indicaron que esa acción fue declarada fundada por el 23° Juzgado Civil de Lima y por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resoluciones de 30 de septiembre de 1993 y 30 de noviembre de 1994, respectivamente. Alegaron que contra la decisión de segunda instancia, el Procurador Público del Poder Legislativo interpuso recurso de nulidad ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, la cual consideró que el demandado, Coronel en reserva Carlos Novoa Tello, no había sido debidamente notificado de la acción de amparo por parte del 23° Juzgado Civil de Lima. Indicaron que luego de la devolución de la causa al referido juzgado para que subsanara el error de notificación, la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia el 5 de agosto de 1997, declarando la improcedencia de la acción de amparo. Señalaron que el 25 de septiembre de 1998 el Tribunal Constitucional ratificó la decisión de la Corte Suprema de Justicia y que el 22 de enero de 1999 se publicó la sentencia de última instancia en el Diario Oficial *El Peruano*. De acuerdo con los peticionarios, la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional fundamentaron sus decisiones en que el presidente de la Comisión Administradora, señor Carlos Novoa Tello, se limitó a dar cumplimiento a los Decretos Leyes Nos. 25477, 25640 y 25759, sin que ello hubiese afectado derecho constitucional alguno en perjuicio de los accionantes.

⁴ La cuarta disposición complementaria de la Ley 27803 establece lo siguiente:

Se encuentran comprendidos en la presente ley los ceses irregulares de aquellos ex trabajadores que tuvieran procesos judiciales en trámite, siempre que se desistan de la pretensión ante el Órgano Jurisdiccional.

14. Los peticionarios indicaron que el 1° de agosto de 1995 la presunta víctima María Gracia Barriga Oré fue contratada como servidora permanente del Congreso de la República. Con relación al señor José Castro Ballena, manifestaron que si bien laboró por 12 meses como personal de confianza en el despacho de la congresista Luz Doris Sánchez Pinedo, entre 2000 y 2002, ello no significó su reposición laboral, sino una contratación temporal que no subsanaría los daños derivados de su cese, en noviembre de 1992, como funcionario permanente del Congreso.

15. En cuanto a la presunta víctima Carlos Alberto Canales Huapaya, los peticionarios indicaron que el 25 de febrero de 1993 interpuso una acción de amparo en la cual requirió se dejara sin efecto la resolución 1303-B-92-CACL. El 30 de abril de 1993 el 30° Juzgado Civil de Lima se inhibió de conocer la causa, indicando que la pretensión deducida correspondía a una acción popular. Alegaron que tras la interposición de recurso de apelación, la Cuarta Sala Civil declaró nula la resolución inhibitoria y devolvió los autos al 30° Juzgado Civil de Lima. Indicaron que el 25 de enero de 1995 dicho juzgado declaró la improcedencia de la acción de amparo y que el 7 de agosto de 1995 la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima reformó la decisión, declarando fundada la acción interpuesta.

16. Los peticionarios afirmaron que tras la presentación de recurso de nulidad por parte del Procurador Público del Poder Legislativo, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia reformó la decisión de segunda instancia, decretando, el 28 de junio de 1996, la improcedencia de la acción de amparo. Manifestaron que esta decisión fue ratificada el 6 de agosto de 1998 por el Tribunal Constitucional.

17. Los peticionarios afirmaron que de los 1.117 trabajadores del Congreso cesados en diciembre de 1992, solamente dos lograron su reposición por vía judicial, tras interponer acción contencioso-administrativa. Señalaron que cientos de otros trabajadores que optaron por esa vía o por la de amparo obtuvieron decisiones judiciales adversas.

18. En cuanto a los alegatos de derecho, los peticionarios afirmaron que los decretos que regularon el proceso de racionalización de personal del Congreso de la República prohibieron la presentación de recursos administrativos contra el resultado del examen de méritos, vulnerando de esa forma el derecho a las garantías judiciales de las presuntas víctimas. Destacaron que al momento de decidir las acciones de amparo interpuestas por las presuntas víctimas la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional se encontraban bajo la influencia del Poder Ejecutivo, violando de esa forma el derecho de las presuntas víctimas a ser oídas por un tribunal imparcial. Al respecto, adjuntaron recortes de prensa en los que se relatan condenas penales y sanciones administrativas contra ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Tribunal Constitucional por presuntos sobornos y colusión con el entonces asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres.

19. Finalmente, los peticionarios destacaron que el cese y posterior denegación de justicia en perjuicio de las presuntas víctimas se dieron en una situación idéntica a la de las víctimas del caso Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú, decidido por la Corte Interamericana en sentencia de 24 de noviembre de 2006.

B. Posición del Estado

20. El Estado adjuntó informes del Director de Recursos Humanos del Congreso de la República en los cuales figuran los antecedentes laborales de las presuntas víctimas. Afirmó que al momento de ser cesadas, aquellas se encontraban contratadas en los términos del Decreto Legislativo No. 276, como servidoras permanentes de la Cámara de Diputados o del Senado.

21. El Estado describió el contexto en el que se dio la intervención del Poder Ejecutivo en el Congreso de la República a partir del 5 de abril de 1992. Afirmó que por medio del Decreto Ley No. 25640 de 21 de julio de 1992 se autorizó la ejecución del proceso de racionalización del personal del Congreso, el cual “comprendía una serie de incentivos por renuncia voluntaria del trabajador, la reubicación de plaza en el sector oficial o el cese por excedencia”. Señaló que “mediante el Decreto Ley 24640 también se determinó que no procedía la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente la aplicación del Decreto Ley...” Indicó que el Decreto Ley No. 25759 encargó a la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso la realización de un proceso de evaluación y selección de personal mediante exámenes de calificación y que “los funcionarios que no alcanzaran los puntajes requeridos o que no se presentaran al concurso, serían cesados por causal de reorganización”.

22. El Estado señaló que a través de la resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992 el Presidente de la Comisión Administradora “aprobó el nuevo cuadro de asignaciones de personal, los requisitos, las bases y el reglamento del proceso de evaluación y selección de personal del Congreso de la República”. Añadió que la misma resolución dispuso que la Comisión Administradora “no aceptaría reclamos sobre los resultados del examen”. Refirió que el 6 de noviembre de 1992 se emitieron las Resoluciones Nos. 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, publicadas el 31 de diciembre de 1992. Señaló que mediante dichas resoluciones “fueron cesados 1.117 trabajadores y funcionarios del Congreso que habían decidido no inscribirse en el concurso de mérito convocado, o porque habiéndose inscrito no concurrieron a las pruebas o no obtuvieron resultados satisfactorios”.

23. Perú efectuó una narración similar a la de los peticionarios sobre el resultado de las acciones de amparo formuladas por las presuntas víctimas. Afirmó que José Castro Ballena fue contratado en el despacho de la Congresista Luz Doris Sánchez Pinedo de agosto de 2000 a julio de 2001, y entre marzo y abril de 2002, por un total de doce meses, en calidad de personal de confianza. Con relación a María Gracia Barriga Oré, indicó que se encuentra laborando como funcionaria permanente del Congreso de la República desde agosto de 1995.

24. Con relación a Carlos Canales Huapaya, el Estado alegó que pudo plantear sus pretensiones ante diferentes instancias judiciales, todas ellas competentes, independientes, imparciales y respetuosas de las garantías de un debido proceso. Destacó que al decidir en última instancia la acción de amparo por él interpuesta, el Tribunal Constitucional consideró que no era posible reponerle en su cargo en el Senado de la República, toda vez que dicha casa legislativa había dejado de existir con la sanción de la Constitución Política de 1993. Adujo que no puede intentarse por la vía de amparo reponer situaciones que por su naturaleza han devenido en irreparables.

25. El Estado manifestó que la acción contencioso-administrativa, y no la acción de amparo, era la vía idónea para impugnar la validez de la resolución 1303-B-92-CACL que implicó el cese de las presuntas víctimas. Al respecto, describió el caso de dos ex funcionarios del Congreso de la República cesados a finales de 1992, señores Raúl Cabrera Mullos y Rosario Quintero Coritoma, quienes habrían interpuesto acciones contencioso-administrativas y obtenido resoluciones judiciales favorables.

26. El Estado sostuvo que la Comisión “no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando las debidas garantías judiciales [...] careciendo de competencia para sustituir su juicio por la de los tribunales nacionales sobre cuestiones que involucren interpretación y explicación del derecho interno o la valoración de los hechos”.

27. El Estado afirmó que el 21 de junio de 2001 se promulgó la Ley 27487, derogándose las normas que autorizaron ceses colectivos en los procesos de reorganización de entidades

públicas, a lo largo de la década de los noventa. Indicó que esa ley dispuso la conformación de comisiones especiales “encargadas de revisar los ceses colectivos de personal afectado al amparo del Decreto Ley N° 26093 o de procesos de reorganización autorizados por norma expresa”. Alegó que por medio del Acuerdo de Mesa Directiva N° 463-2000-2001/MESA-CR, se conformó “la Comisión Especial encargada de Revisar los Ceses Colectivos Producidos en el Congreso de la República”. Según lo alegado, dicha comisión encontró una serie de irregularidades durante el proceso de racionalización del personal del Congreso de la República.

28. Perú señaló que por medio de la Ley 27586 se dispuso la conformación de una Comisión Multisectorial encargada de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes de las comisiones especiales encargadas de revisar los ceses colectivos de personal, de conformidad con la Ley 27487. Indicó que el 26 de marzo de 2002 la Comisión Multisectorial emitió su Informe Final, acordando por unanimidad

considerar ceses colectivos irregulares de los trabajadores que se encontraban en el régimen del Decreto Legislativo No. 276, aquellos ceses que fueron llevados a cabo incumpliendo los procedimientos legales establecidos en los cuatro supuestos de cese que se contienen el Decreto Legislativo No. 276, e incumpliendo los procedimientos legales de excedencia que establece el Decreto Ley No. 26093.

29. El Estado afirmó que a través de la Ley 27803 del 28 de julio de 2002 se aprobó la implementación de las recomendaciones efectuadas por las comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público. Indicó que esa ley estableció que los ex trabajadores inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados irregularmente tienen derecho a optar alternativa y excluyentemente a los beneficios de a) reincorporación o reubicación laboral, b) jubilación adelantada, c) compensación económica y d) capacitación y reconversión laboral. Perú manifestó que el Ministerio de Trabajo ha publicado listados de ex trabajadores cesados irregularmente, con un total de 27.187 trabajadores cuyos ceses fueron reconocidos como irregulares. Destacó que en el presente caso, “la compensación que se puede otorgar a los Trabajadores Cesados del Congreso, debe estar circunscrita a los montos señalados en la Ley No. 27803 [...]”. Perú subrayó que

Considerando los precedentes jurisprudenciales de la Corte en materia de determinación de reparación por concepto de daño inmaterial relacionados a casos cuya temática es similar a la tratada en el presente caso, resulta preocupante que las pretensiones sean dirigidas a fin de obtener un beneficio económico aún cuando en sede interna éstas han sido ya subsanadas otorgando un correcto procedimiento para el reconocimiento de beneficios y la derogación de normas que en su momento vulneraron el articulado de la Convención Americana; con ello incluso podría constatarse la existencia de una pretensión maliciosa pues, como se ha mencionado anteriormente, el sistema interamericano tiene como objeto la protección de los derechos humanos y no lucrar con el mismo.

30. En cuanto a la obligación prevista en el artículo 2 de la Convención, Perú manifestó que su legislación interna “se ha adecuado a la Convención, e incluso tratándose del caso *sub litis*, se aprobaron leyes y diversas 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”.

31. El Estado argumentó que no existe vulneración a los derechos alegados por los peticionarios, por cuanto las presuntas víctimas pudieron acceder a los beneficios previstos en la Ley 27803. En ese sentido, señaló que la pretensión de los peticionarios ha sido satisfecha en el fuero interno y solicitó que la Comisión declare el caso infundado.

IV. ANÁLISIS DE HECHO

A. Valoración de la prueba

32. En aplicación del artículo 43.1 de su Reglamento⁵, la Comisión examinará los hechos alegados por las partes y las pruebas suministradas en la tramitación del presente caso. Asimismo, tendrá en cuenta la información de público conocimiento, incluyendo leyes, decretos y otros actos normativos vigentes a la época de los hechos alegados por las partes.

33. A continuación, la CIDH se pronunciará sobre el contexto en el que se inscriben los hechos del presente caso, los hechos específicos que han quedado establecidos y la consiguiente responsabilidad del Estado peruano.

C. Hechos considerados probados por la Comisión

1. Contexto en el que se dio el cese de los trabajadores del Congreso de la República a finales de 1992

34. La CIDH destaca que el presente caso guarda relación con el cese de 1.117 trabajadores del Congreso de la República en diciembre de 1992, tras la ruptura del orden democrático-constitucional, debido al golpe de Estado perpetrado por el entonces Presidente Alberto Fujimori Fujimori, el 5 de abril de 1992. El 24 de noviembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú. En la citada sentencia la Corte Interamericana dio por establecido una serie de hechos que antecedieron el cese de los funcionarios del Congreso, así como la adopción de leyes y resoluciones administrativas dirigidas a reparar los ceses irregulares durante los procesos de reorganización de entidades públicas llevados a cabo a lo largo de la década de los noventa. Varias de las evidencias y alegatos en base a los cuales la Corte Interamericana se pronunció en la sentencia de 24 de noviembre de 2006 comparten las mismas características de aquellos deducidos por los peticionarios y el Estado peruano en el caso *sub judice*.

35. En vista de lo anterior, y dado que el expediente del presente caso confirma la similitud, la CIDH toma en cuenta las conclusiones de la Corte Interamericana sobre el contexto histórico en el que se dio el cese de 1.117 trabajadores del Congreso en diciembre de 1992, entre las cuales se encuentran las víctimas del presente caso, y a la adopción de medidas legislativas y administrativas, a partir del año 2001, con el propósito de revisar los ceses colectivos durante el gobierno de Alberto Fujimori. Se transcribe a continuación los extractos pertinentes de las referidas conclusiones de la Corte Interamericana al dictar la sentencia en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso.

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.

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

⁵ El artículo 43.1 del Reglamento de la CIDH establece lo siguiente:

La Comisión deliberará sobre el fondo del caso, a cuyo efecto preparará un informe en el cual examinará los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, y la información obtenida durante audiencias y observaciones *in loco*. Asimismo, la Comisión podrá tener en cuenta otra información de público conocimiento.

que [...] decidi[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, 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. [...]

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

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 (*sic*) 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.

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.

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.

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.

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

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

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. Este Decreto [...] 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 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.

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 [...].

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[fa] reclamos sobre los resultados del examen”, y que dicha Comisión “expedir[fa] 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”.

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 renuncias 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”. En razón de esto, dicho 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.

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 (*sic*) funcionarios y servidores del Congreso [...]:

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”.

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”. [...].

Hechos posteriores a las gestiones administrativas y judiciales

89.31 [...] a partir de la instauración del gobierno de transición en el año 2000 [...], 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 [...].

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

Artículo 1º 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 3º 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 recomendaciones y sugerencias a ser implementadas por el Titular del Sector o gobierno local. [...]

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”. 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 [...], 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.

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.

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 [...] 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 (*sic*) Municipalidades Provinciales 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.

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 [...], respecto de los trabajadores cesados del Congreso de la República [...]»⁶.

36. El 29 de julio de 2002 fue promulgada la Ley 27803, la cual otorga a los trabajadores declarados en situación de cese arbitrario la opción por uno de los siguientes beneficios: reincorporación o reubicación laboral, jubilación adelantada, compensación económica y capacitación laboral⁷. A efectos de ejecutar tales beneficios, la misma ley creó un Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente. Hasta julio de 2012 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo había publicado cuatro listados de ex trabajadores cesados irregularmente⁸. En el presente caso, la información presentada por las partes indica que Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré no se han acogido a los beneficios de la Ley 27803⁹.

37. La CIDH desea subrayar lo establecido por la Corte Interamericana en la sentencia sobre el Caso Trabajadores Cesados del Congreso, en el sentido de que la Comisión Especial creada con el fin de revisar el cese de los 1.117 trabajadores del Congreso de la República se abstuvo de conocer solicitudes de quienes poseían reclamos pendientes de decisión ante la CIDH. Al respecto, la Corte Interamericana manifestó que las 257 víctimas del Caso Trabajadores Cesados del Congreso no se enmarcaban en los supuestos de las leyes promulgadas a partir de junio de 2001, con el fin de reparar a los trabajadores cesados irregularmente en la década de los noventa. Lo anterior, debido a que poseían denuncias pendientes de decisión ante la CIDH, al igual que las presuntas víctimas del presente caso.

38. La CIDH toma nota de las alegaciones del Estado peruano relacionadas con la adopción de un marco normativo, a partir de junio de 2001, con el propósito de revisar y reparar los ceses irregulares llevados a cabo durante el gobierno de Alberto Fujimori. La Comisión se encuentra evaluando otras peticiones y casos en los cuales las presuntas víctimas se adhieren a los beneficios previstos en la Ley 27803, luego de que sus ceses fueron declarados arbitrarios por comisiones especiales, en los términos de la Ley 27487 de 21 de junio de 2001¹⁰. Conforme se explicará en la sección de análisis jurídico, en el caso *sub judice* la controversia traída a conocimiento de la CIDH no se refiere a una eventual arbitrariedad en el cese de las víctimas, sino a la presunta denegación de justicia alegada por los peticionarios en relación con su acceso a los recursos judiciales internos y la eficacia de los mismos. En ese sentido, y en vista de las circunstancias de la presente petición, no le corresponde a la CIDH pronunciarse sobre la posible irregularidad en el cese de los señores Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, ni sobre la eventual adecuación del marco normativo adoptado por el Estado

⁶ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 89. Las citas y referencias internas fueron retiradas del texto original.

⁷ **Anexo 1.** Ley 27803 del 29 de julio de 2002, artículo 3, disponible en el portal de Internet del Congreso de la República del Perú: www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27803.pdf.

⁸ Los listados están disponibles en www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=195.

⁹ **Anexo 2.** Oficio N° 1078-2008-MTPE/2-CCC de 30 de julio de 2008, literal a), en el cual el Asesor de Ceses Colectivos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señala que "[e]n el caso de los señores José Castro Ballena y María Gracia Barriga Ore no están inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente [...]". Anexo a la comunicación del Estado de 3 de julio de 2009, recibida por la CIDH el 7 de julio del mismo año.

¹⁰ Véase el párrafo 35 *supra*.

peruano a partir de junio de 2001 con los estándares interamericanos en materia de derechos humanos.

2. El cese de las víctimas en sus cargos como funcionarios de carrera del Congreso de la República

39. El 1 de enero de 1985 Carlos Alberto Canales Huapaya fue contratado en el cargo de chofer de la unidad de operación de vehículos del Senado de la República. El 1 de junio de 1985 fue nombrado en la plaza de Chofer I (Grado III – 5) de la misma unidad de la mencionada casa legislativa. A partir del 2 de enero de 1991 ocupó el cargo de Jefe de la Unidad de Seguridad del Senado¹¹.

40. El 1 de enero de 1990 José Castro Ballena fue contratado en el cargo de asistente administrativo de la Oficina General de Personal del Congreso de la República, siendo su último cargo el de jefe de la Unidad de Control Patrimonial¹². El 1 de mayo de 1989 María Gracia Barriga Oré ingresó a trabajar como técnica STA en la Cámara de Diputados. El 1 de agosto de 1995 volvió a ser contratada por plazo indeterminado con el cargo de Técnica ST Nivel 5, siendo destacada en el Departamento de Tesorería del Congreso de la República. Su segunda contratación fue llevada a cabo bajo el régimen laboral privado, de conformidad con el Decreto Legislativo No. 728¹³.

41. Conforme a lo señalado previamente, el 31 de diciembre de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial El Peruano las resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, de fecha 6 de noviembre del mismo año, disponiendo el cese de 1.117 funcionarios. Las víctimas del presente caso no se acogieron al procedimiento de renuncias voluntarias e incentivos económicos previsto en el artículo 2º del Decreto Ley No. 25640, sino que se sometieron al “proceso de evaluación y selección de personal” regulado a través del Decreto Ley No. 25759. Las víctimas fueron cesadas en sus cargos por medio de la Resolución No. 1303-B-92-CACL, la cual estableció como causal la “reorganización y racionalización de los trabajadores que no alcanzaron plaza vacante en el Cuadro para Asignación de Personal – CAP del Congreso de la República”.

42. De conformidad con lo alegado por las partes, al momento de ser cesadas en sus cargos las víctimas se encontraban laborando bajo el régimen previsto en el Decreto Legislativo No. 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de la Remuneración del Sector Público)¹⁴. En lo pertinente, dicho decreto establece lo siguiente:

Artículo 4º.- La carrera Administrativa es permanente y se rige por los principios de:

- a) Igualdad de oportunidades;
- b) Estabilidad;
- c) Garantía del nivel adquirido; y
- d) Retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado [...].

Artículo 24º.- Son derechos de los servidores públicos de carrera:

¹¹ **Anexo 3.** Informe Técnico Administrativo No. 323-2009-CFRCP-AAP-DRH/CR de 5 de agosto de 2009. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

¹² **Anexo 4.** Informe Técnico Administrativo No. 0602-2011-GFRCP-AAP-DRH/CR de fecha 26 de abril de 2011. Anexo a la comunicación del Estado de 29 de junio de 2011, recibida por la CIDH en la misma fecha.

¹³ **Anexo 5.** Informe Técnico Administrativo No. 084-2008-ARCP-DAP-DRH/CR. Anexo a la comunicación del Estado de 3 de julio de 2009, recibida por la CIDH el 7 de julio del mismo año.

¹⁴ Véanse los párrafos 10 y 20 *supra*.

- a) Hacer carrera pública en base al mérito, sin discriminación política, religiosa, económica, de raza o de sexo, ni de ninguna otra índole;
- b) Gozar de estabilidad. Ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley y de acuerdo al procedimiento establecido [...].

Artículo 35°.- Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor:

- a) Límite de setenta años de edad;
- b) Pérdida de la Nacionalidad;
- c) Incapacidad permanente física o mental; y
- d) Ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo¹⁵.

43. Contra la Resolución No. 1303-B-92-CACL, las víctimas interpusieron acciones de amparo, obteniendo una respuesta desfavorable por parte de los tribunales peruanos.

3. Las acciones de amparo interpuestas por las víctimas del caso

Carlos Alberto Canales Huapaya

44. El 24 de febrero de 1993 interpuso una acción de amparo contra el Congreso Constituyente Democrático, solicitando se le garantice su derecho a la libertad de trabajo, de jurisdicción y proceso y al derecho de petición¹⁶. El 5 de mayo de 1993 el 30° Juzgado en lo Civil de Lima se inhibió de conocer la acción, por considerar que la pretensión deducida equivalía a la de una acción popular¹⁷. El 21 de septiembre de 1993 la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró nula la resolución inhibitoria y dispuso la remisión de los autos al juzgado de origen para que continúe con el trámite del proceso¹⁸. El 25 de enero de 1995 el 30° Juzgado en lo Civil de Lima declaró improcedente la demanda, por considerar que fue presentada fuera del plazo de 30 días hábiles previsto en la Ley de Simplificación Administrativa y por no haber el accionante agotado la vía administrativa previa¹⁹.

45. Contra la referida decisión el señor Canales Huapaya formuló un recurso de apelación el 9 de febrero de 1995²⁰. El 5 de julio de 1995 el titular de la Cuarta Fiscalía Superior Civil emitió dictamen opinando que la sentencia de 25 de enero de 1995 del 30° Juzgado en lo Civil de Lima debe ser revocada y la acción de amparo declarada fundada²¹.

46. El 7 de agosto de 1995 la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundado el recurso de apelación y concluyó que la resolución No. 1303-B-92-CACL era

¹⁵ **Anexo 6.** Decreto Legislativo No. 276 de 6 de marzo de 1984, disponible en el portal de Internet del Congreso de la República del Perú: www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00276.pdf.

¹⁶ **Anexo 7.** Acción de amparo interpuesta por Carlos Alberto Canales Huapaya el 24 de febrero de 1993. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

¹⁷ **Anexo 8.** Resolución de 30 de abril de 1993 del 30° Juzgado en lo Civil de Lima, expediente No. 3055-93. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

¹⁸ **Anexo 9.** Resolución de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 21 de septiembre de 1993, expediente No. 1539-93. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

¹⁹ **Anexo 10.** Sentencia del 30° Juzgado en lo Civil de Lima de 25 de enero de 1995, expediente No. 3055-93. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

²⁰ **Anexo 11.** Recurso de apelación formulado por Carlos Alberto Canales Huapaya el 9 de febrero de 1995. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

²¹ **Anexo 12.** Dictamen No. 202-95 de la Cuarta Fiscalía Superior Civil, 5 de julio de 1995. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

inaplicable²². Contra esa decisión la Procuraduría Pública de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo y Oficina del Presidente del Consejo de Ministros interpuso recurso de nulidad²³ y el 12 de marzo de 1996 la Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo opinó que la sentencia recurrida debe ser declarada nula, por cuanto la acción de amparo había sido presentada fuera del plazo de caducidad previsto en la Ley No. 23506²⁴. El 28 de junio de 1996 la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia anuló la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima y declaró la acción de amparo improcedente, acogiéndose a los fundamentos del referido dictamen de la Fiscal Supremo. Se transcribe a continuación la sentencia de la Corte Suprema de Justicia:

*VISTOS; de conformidad con el dictamen de la señora cuyos fundamentos se reproducen: Declararon **HABER NULIDAD** en la sentencia de vista de fojas trescientos tres, su fecha siete de Agosto de mil novecientos noventa y cinco, que revocando la apelada de fojas doscientos cuarenta, fechada el veinticinco de Enero del mismo año, declara Fundada la acción de amparo interpuesta por don Carlos Alberto Canales Huapaya contra el Congreso Constituyente Democrático y otro; reformando la vista confirmaron la apelada que declara **IMPROCEDENTE** la referida acción de garantía; **MANDARON** que ejecutoriada sea la presente resolución se publique en el Diario Oficial "El Peruano" dentro del plazo previsto por el artículo cuarentidos de la Ley veintitrés mil quinientos seis; y los devolvieron²⁵.*

47. Contra la citada ejecutoria suprema el señor Canales Huapaya interpuso recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional, el cual dictó sentencia definitiva el 6 de agosto de 1998, confirmando la decisión de la Corte Suprema de Justicia. Se transcribe a continuación los extractos pertinentes de la decisión del Tribunal Constitucional:

ANTECEDENTES:

Con fecha veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y tres, don Carlos Alberto Canales Huapaya interpone Acción de Amparo contra el Congreso Constituyente Democrático en la persona de su Presidente, don Jaime Yoshiyama Tanaka, y contra el Supremo Gobierno, el Estado, expresando que al haber sido cerrado de facto el Congreso de la República y ordenada una supuesta reorganización de personal, ha servido para que en forma vedada y antitécnica se le despoje de su trabajo en la Carrera Administrativa, pretextando un seudo concurso de evaluación y selección de personal, el cual, desde su nacimiento, adoleció de nulidad ipso jure. Que la Resolución N.º 1303-A-92-CACL y Resolución N.º 1303-B-92-CACL, ambas de fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, publicadas en el diario oficial *El Peruano* el día jueves treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos, son nulas, por cuanto el propio Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, con fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y dos, mediante el Decreto Ley N.º 26158 dejó sin efecto las disposiciones de los Decretos Leyes N.º 25481, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional y el N.º 25684 modificado por el Decreto Ley N.º 25686. Que la Resolución N.º 1239-A-92-CACL que aprueba el Reglamento del Cuadro de Asignación de Personal, las Bases y el Reglamento del Proceso de Evaluación y Selección de

²² **Anexo 13.** Sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 7 de agosto de 1995, expediente No. 669-93. Anexo a la petición inicial de 14 de septiembre de 1999, recibida por la CIDH el 20 de septiembre del mismo año.

²³ **Anexo 14.** Recurso de nulidad formulado por el titular de la Procuraduría Pública de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo y Oficina del Presidente del Consejo de Ministros, 28 de agosto de 1995. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

²⁴ **Anexo 15.** Dictamen No. 541-96-MP-FSCA de 12 de marzo de 1996, emitido por el Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, expediente No. 1934-95. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

²⁵ **Anexo 16.** Sentencia de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de 28 de junio de 1996, expediente No. 1934-95, párrafo único. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

Personal del Congreso de la República, es nula porque desde que se invoca en el ítem II base legal, que se sustenta en el Decreto Legislativo N.º 276, no podía, de ninguna manera, plantear ni reglamentar evaluaciones contrarias a este dispositivo legal y constitucional, por cuanto esta ley no había sido modificada ni derogada por otra ley ni por el Congreso, ni mucho menos modificada por el Gobierno de Emergencia y de Reconstrucción Nacional.

Que funda su amparo en los incisos 10), 11), 13) y 16) del artículo 24º de la Ley N.º 23506 de Hábeas Corpus y Amparo, concordante con el artículo 306º del Código de Procedimientos Civiles, que se ha atentado contra sus derechos constitucionales de libertad de trabajo, de jurisdicción y proceso, de su derecho de petición ante el Presidente del Congreso Constituyente Democrático y por atentar contra su Carrera Administrativa. Que la Resolución N.º 1303-B-92 es nula porque contraviniendo el orden jurídico pretende aplicar una retroactividad perniciosa para el trabajador, ya que ha sido publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos, fecha en que estaba funcionado el Congreso Constituyente Democrático, además de haberse dejado sin efecto la Comisión Administradora del Congreso mediante el Decreto Ley N.º 26158, del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

Afirma que son nulas fundamentalmente la Resolución N.º 1303-A-92 y la Resolución N.º 1303-B-92 porque al ser publicadas el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos, incurrir en la usurpación de funciones que le competen al Congreso Constituyente Democrático, por haber sido instalado oficialmente el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y dos [...].

FUNDAMENTOS:

1. Que, esta Acción de Amparo la interpone contra el Congreso Constituyente Democrático, solicitando sea notificado su Presidente, don Jaime Yoshiyama Tanaka, cuando el Congreso Constituyente Democrático no tuvo intervención alguna en los hechos.
2. Que, el Presidente de la Comisión Administrativa del Patrimonio del Congreso de la República, don Carlos Novoa Tello en condición de encargado, quien firma y autoriza las Resoluciones N.º 1303-A-92-CACL y la 1303-B-92-CACL de fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, no ha sido demandado, violándose así el principio del derecho de defensa, del que hubiera podido hacer uso esta persona.
3. Que, los decretos leyes que han autorizado a la Comisión Administradora del Patrimonio de la República del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del Personal del Congreso de la República, como son los Decretos Leyes N.º 25438, 25640, 25477 y 25759 mantienen plena vigencia, conforme lo dispone la Ley Constitucional del nueve de enero de mil novecientos noventa y tres, al no haber sido revisados, modificados o derogados por el Congreso Constituyente Democrático.
4. Que, el demandante solicita la nulidad de las resoluciones, donde figura tanto él como otra cantidad de personas, de las cuales no tiene representatividad, y no la inaplicabilidad en cuanto se refiere sólo a su persona, igualmente lo hace en su solicitud de impugnación contra las resoluciones N.º 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de fecha doce de enero de mil novecientos noventa y tres, que presenta al Presidente del Congreso Constituyente Democrático, cuya copia simple corre de fojas siete a nueve.
5. Que, como ya lo ha expresado este Tribunal Constitucional, no debe pasarse por alto, que en las actuales circunstancias, con la Constitución Política del Estado 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, específicamente en el presente caso, el demandante fue Jefe de Unidad de Seguridad de los señores Senadores, representación parlamentaria que ya no existe; no puede intentarse por la vía de amparo, reponer situaciones, que por su propia naturaleza han devenido en irreparables, resultando en tales circunstancias de aplicación el inciso 1) del artículo 6º de la Ley N.º 23506.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica;

FALLA:

CONFIRMANDO la resolución expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fojas cuarenta y uno del Cuaderno de Nulidad, su fecha veintiocho de junio de mil novecientos noventa y seis, que declarando haber nulidad en la recurrida del siete de agosto de mil novecientos noventa y cinco, declaró **IMPROCEDENTE** la Acción de Amparo interpuesta. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados²⁶.

José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré

48. El 17 de marzo de 1993 interpusieron una acción de amparo contra el Congreso Constituyente Democrático, solicitando se les garantice su derecho a la libertad de trabajo, de jurisdicción y proceso y al derecho de petición. El 30 de septiembre de 1993 el 23° Juzgado Civil de Lima declaró fundada la demanda e inaplicable la resolución No. 1303-B-92-CACL²⁷. Tras la presentación de recurso de apelación, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima dictó sentencia el 30 de noviembre de 1994, confirmando la resolución del 23° Juzgado Civil²⁸.

49. El 22 de enero de 1996 la Sala Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la resolución *ad quo*²⁹. El 5 de agosto de 1997 la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia declaró haber nulidad en la mencionada resolución, concluyendo que la acción de amparo era improcedente³⁰. Contra dicha ejecutoria suprema las víctimas interpusieron recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional, el cual dictó sentencia definitiva el 25 de septiembre de 1998, declarando la acción de amparo infundada. En lo pertinente, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

ANTECEDENTES:

Don José Castro Ballena y otros interponen demanda de Acción de Amparo contra el Presidente de la Comisión Administradora del Patrimonio de las Cámaras Legislativas, Coronel Ejército Peruano en situación de retiro Carlos Novoa Tello, a fin de que se declare la inaplicabilidad de la Resolución N° 1303-B-92-CACL, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

Refieren que hasta el cinco de abril de mil novecientos noventa y dos, fecha en que sucedió el golpe de Estado, estaban considerados como servidores nombrados de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, sin embargo, desde dicha fecha se les impidió el ingreso a su centro de trabajo, de acuerdo a lo dispuesto en los Decretos Leyes N° 25418; N° 25438; N° 25477; N° 25640; N° 25759 y N° 25684, mediante los cuales se cerraba el

²⁶ **Anexo 17.** Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de agosto de 1998, expediente No. 705-96-AA/TC. Anexo a la comunicación del Estado de 26 de agosto de 2009, recibida por la CIDH el 27 de agosto del mismo año.

²⁷ **Anexo 18.** Resolución de 30 de septiembre de 1993 del 23° Juzgado Civil de Lima, expediente No. 2293-93. Anexo a la comunicación del Estado de 15 de marzo de 2004, recibida por la CIDH el 17 de marzo del mismo año.

²⁸ **Anexo 19.** Resolución de 30 de noviembre de 1994 de la Sala Especializada de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, expediente No. 204-94. Anexo a la comunicación del Estado de 15 de marzo de 2004, recibida por la CIDH el 17 de marzo del mismo año.

²⁹ **Anexo 20.** Ejecutoria de 22 de enero de 1997 de la Sala Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, expediente No. 724-96. Anexo a la comunicación del Estado de 15 de marzo de 2004, recibida por la CIDH el 17 de marzo del mismo año.

³⁰ **Anexo 21.** Resolución del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 1998, expediente N° 434-98-AA/TC, sección titulada Antecedentes. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 12 de enero de 2001.

Congreso de la República y se nombraba una Comisión Administradora del Patrimonio de las Cámaras Legislativas la cual estaría a cargo del proceso de evaluación y selección del personal, estableciéndose como fecha límite para la conclusión del mencionado proceso el seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos. Sin embargo, alegan que una vez vencido el plazo antes señalado, la Comisión Administradora no cumplió con el encargo de seleccionar al personal ya que con fecha nueve de noviembre de mil novecientos noventa y dos se publica en el Diario Oficial El Peruano el cuadro de méritos del proceso de evaluación, de donde se deduce que el Presidente de la referida Comisión Administradora habría cometido delito de Usurpación de Funciones, toda vez que su mandato por encargo sólo era hasta el seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos. Por otro lado, aducen que con fecha veintinueve de diciembre del mismo año juramentó como Presidente del Congreso Constituyente Democrático don Jaime Yoshiyama Tanaka, cargo que fue ratificado el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y dos, motivo por el cual a partir de dicha fecha cesaban las funciones del Presidente de la Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas, sin embargo, obviando que ello publica con fecha treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos la resolución materia del presente proceso, motivo por el cual nuevamente el demandado comete delito de Usurpación de Funciones; más aún cuando de acuerdo al Artículo 42° del Decreto Ley N° 26111 que modifica el Decreto Supremo N° 006-SC-67, los actos administrativos producen sus efectos desde el día siguiente de su notificación o publicación.

[...]

FUNDAMENTOS:

1. Que, a través del presente proceso los demandantes pretenden se declare la inaplicabilidad de la Resolución N° 1303-B-92-CACL en virtud de la cual se les cesa del Congreso de la República por causal de reorganización y racionalización.
2. Que, conforme se aprecia de la resolución cuestionada en autos, obrante a fojas uno, la misma que fue emitida dentro del plazo señalado en el Artículo 1° de la Ley N° 25759, vale decir el seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, fecha a partir de la cual se resolvió cesar a los demandantes materia de esta Acción de Amparo.
3. Que, por otro lado, no puede alegarse que el Coronel del Ejército Peruano en situación de retiro Carlos Novoa Tello haya cometido delito de Usurpación de Funciones al haberse expedido la resolución cuestionada con fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, toda vez que de acuerdo a la Resolución Suprema N° 532-92-PCM el mismo ostentaba el cargo de Presidente de la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República en representación del Presidente del Consejo de Ministros desde el veintidós de octubre de mil novecientos noventa y dos por el plazo de sesenta días computados desde esa fecha.
4. En tal sentido el cese de los demandantes se debió al estricto cumplimiento de la Ley N° 25759 al no haber aprobado el examen de selección de personal.
5. Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica,

FALLA:

REVOCANDO la sentencia expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, de fojas treinta y ocho del cuaderno de nulidad, su fecha cinco de agosto de mil novecientos noventa y siete que resuelve Haber Nulidad y en la sentencia de vista y declara improcedente la demanda; y *reformándola* la declara INFUNDADA. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el Diario Oficial El Peruano y la devolución de los actuados³¹.

³¹ **Anexo 21.** Resolución del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 1998, expediente N° 434-98-AA/TC.

V. ANÁLISIS DE DERECHO

1. Derecho a las garantías judiciales y protección judicial (artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana) en relación con las obligaciones de respetar y garantizar y adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento)

50. Los artículos de la Convención Americana referidos en el título arriba establecen lo siguiente:

Artículo 8.1 Garantías Judiciales

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.

Artículo 25.1 Protección Judicial

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.

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

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.

51. Los órganos del sistema interamericano han señalado que los Estados partes de la Convención están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas de un debido proceso³². La Corte Interamericana ha establecido que

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

³² CIDH. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 177. Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 106.

garantizara un verdadero acceso a la justicia, conforme a los estándares previstos en la Convención Americana, para determinar los derechos que estaban en controversia³³.

52. La Corte Interamericana ha señalado que, a la luz del artículo 8.1 de la Convención, toda persona tiene el derecho a ser oída por un órgano imparcial y competente, con las debidas garantías procesales, las que incluyen la posibilidad de presentar alegatos y aportar pruebas. El mismo tribunal ha indicado que esa disposición convencional “implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido³⁴”.

53. Con relación al artículo 25.1 de la Convención, la Corte Interamericana ha señalado que dicha norma

contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento³⁵.

54. La Corte Interamericana ha establecido 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 remediarla³⁶. En cuanto a los requisitos de procedibilidad de un reclamo judicial, el mismo tribunal ha señalado que

por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, 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 intentado³⁷.

³³ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 106.

³⁴ Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 122.

³⁵ Corte IDH. *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2011. Serie C No. 235, párr. 75. Las citas internas presentes en el texto original fueron omitidas.

³⁶ Corte IDH. *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) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113.

³⁷ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 126.

55. Conforme ha quedado establecido, las víctimas del presente caso formularon acciones de amparo con el fin de dejar sin efecto la resolución 1303-B-92-CACL, la cual les había cesado de sus cargos como funcionarios permanentes del Congreso. Con relación al señor Carlos Alberto Canales Huapaya, el 6 de agosto de 1998 el Tribunal Constitucional declaró su demanda improcedente, *inter alia*, por considerar que su pretensión no podía ser atendida por la vía de amparo. En cuanto a José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, el 25 de septiembre de 1998 el Tribunal Constitucional declaró su acción infundada, por considerar que el cese dispuesto en la Resolución N° 1303-B-92-CACL se dio en estricto cumplimiento a la Ley N° 25759, sin que ello violara algún precepto constitucional.

56. De conformidad a lo expresado en el párrafo 34 *supra*, los hechos del presente caso comparten las características esenciales de los conocidos por la Corte Interamericana en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú. Al evaluar los recursos judiciales incoados por las 257 víctimas del citado caso, la Corte Interamericana observó la vigencia de un marco normativo que les impidió tener claridad sobre la vía que debían acudir con el fin de impugnar el cese como funcionarios de carrera del Congreso. Se transcribe a continuación las conclusiones de la Corte Interamericana sobre la violación de los derechos previstos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención.

108. [E]l presente caso se enmarca en un contexto histórico en el que se dieron numerosos ceses irregulares del sector público. Esto fue reconocido 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” [...]. 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 [...], aunque no comprendiera en sus conclusiones a las presuntas víctimas de este caso [...]. 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 [...]. 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” [...]. 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 [...] 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”. 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 [...]. 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 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.

[...]

*
* *

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 [...]. 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” [...].

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 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.

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 vulnerados³⁸.

57. La CIDH destaca que las normas referidas en los extractos de la sentencia en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso previamente citadas se encontraban vigentes durante el cese de las víctimas del presente caso, y durante las decisiones adoptadas en torno a las acciones judiciales por ellas formuladas. Al pronunciarse sobre la consecuencias de dichas normas en el derecho de

³⁸ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrs. 108 a 120. Las citas y referencias internas fueron retiradas del texto original.

acceso a la justicia a las 257 víctimas del Caso Trabajadores Cesados del Congreso, la Corte Interamericana recalcó lo siguiente:

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.

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.

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 Sentencia³⁹.

58. Se ha dado por establecido que Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré intentaron impugnar el cese en sus cargos a través de demandas de amparo, las cuales fueron conocidas y resueltas en el mismo marco temporal de las acciones deducidas por las 257 víctimas en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú. En ese sentido, las tres víctimas del presente caso enfrentaron los mismos obstáculos al acceso a la justicia constatados por la Corte Interamericana en sus conclusiones de derecho previamente citadas. En ambos asuntos las víctimas plantearon sus pretensiones ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, pese a que decretos dictados por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional y resoluciones de la Comisión Administradora prohibieron la formulación de reclamos administrativos y acciones de amparo dirigidos a cuestionar la no aprobación de los trabajadores del Congreso en el examen de méritos regulado a través de la Resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992.

59. La CIDH observa asimismo que las demandas de amparo presentadas por las víctimas del presente caso fueron conocidas por el Tribunal Constitucional mientras se encontraba conformado por cuatro magistrados, debido a que el Congreso había destituido los otros tres titulares de la más alta instancia de la jurisdicción constitucional en el Perú. Al pronunciarse sobre los efectos de la ingerencia en la composición del Tribunal Constitucional para las víctimas del Caso Trabajadores cesados del Congreso, la Corte Interamericana señaló lo siguiente:

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 en sus puestos. En otro caso esta Corte constató que, mientras duró dicha destitución, el Tribunal Constitucional “quedó desarticulado e incapacitado para ejercer adecuadamente su

³⁹ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrs. 129 a 132. Las citas y referencias internas fueron retiradas del texto original.

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”⁴⁰.

60. A su vez, en su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú de junio de 2000, la CIDH subrayó que desde la ruptura del orden democrático-constitucional el 5 de abril de 1992 se emprendieron varias reformas en el Poder Judicial que desnaturalizaron su independencia y autonomía, particularmente en aquellos asuntos sensibles a los intereses del Poder Ejecutivo. La CIDH destacó que más del 80% de los jueces peruanos se encontraban en situación de provisionalidad, pudiendo ser destituidos o removidos de sus cargos sin expresión de causa, por una Comisión Ejecutiva de la Magistratura, conformada por personas estrechamente vinculadas al gobierno de turno. Asimismo, resaltó que tres magistrados del Tribunal Constitucional habían sido destituidos por el Congreso de la República el 29 de mayo de 1997, luego de emitir una decisión denegando una acción de amparo cuyo propósito era habilitar al entonces mandatario Alberto Fujimori a presentarse como candidato a una segunda reelección presidencial. En esa ocasión la CIDH destacó que la permanente ingerencia de las demás instancias del Estado en el Poder Judicial afectó el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia en el Perú⁴¹.

61. Por ende, en vista de la congruencia entre las cuestiones de hecho y de derecho del presente caso con los del decidido por la Corte Interamericana en su sentencia de 24 de noviembre de 2006, la CIDH concluye que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos protegidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, todo ello en perjuicio de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré.

62. La CIDH destaca que al dictar medidas de reparación en la sentencia sobre el Caso Trabajadores Cesados del Congreso, la Corte Interamericana manifestó que los hechos dados por establecidos habían ocurrido

[...] 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 [...]”⁴².

63. En vista de las violaciones a la Convención Americana declaradas por la Corte, dicho tribunal subrayó que la reparación consecuente era:

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

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 89.27, en el que cita el *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 112.

⁴¹ **Anexo 22.** CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 junio 2000, Capítulo II, B. La Jurisdicción Civil: La Reforma Judicial, disponible en www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/capitulo2.htm.

⁴² Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 146.

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 personas⁴³.

64. La información recibida en el seguimiento al cumplimiento de la mencionada sentencia indica que se estableció una "Comisión Especial para la Ejecución de la Sentencia en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso", la cual emitió su informe final el 14 de diciembre de 2010. En lo pertinente, dicho informe estableció el carácter irregular e injustificado del despido de las 257 víctimas del caso decidido por la Corte Interamericana y estableció, como medidas de reparación integral, la reposición en su empleo o su reubicación si actualmente laboran para el Congreso; el abono de sus remuneraciones devengadas (incluyendo bonificaciones que les hubieran correspondido) desde el momento del cese hasta su efectiva reposición; el reconocimiento, para obtener una pensión de jubilación, de los años de aporte al sistema de pensiones al que se encontraban afiliados al momento de su cese; la realización de los aportes necesarios para que el trabajador y su familia recuperen su derecho de atención y prestaciones ante el Seguro Social de Salud; y el reconocimiento como tiempo de servicios el periodo que no han laborado debido a su cese irregular. El citado informe estableció asimismo, como alternativas a la reposición, medidas de indemnización o jubilación. El informe también ordenó la publicación de las partes pertinentes de la sentencia de la Corte Interamericana en un diario de circulación nacional, lo cual se habría llevado a cabo el 3 de febrero de 2011. Asimismo, estableció el plazo de 90 días hábiles para que el Congreso de la República y el Ministerio de Justicia den cumplimiento a lo ordenado en el mismo⁴⁴.

65. De acuerdo con la información presentada por el Estado a la Corte Interamericana, el 20 de julio de 2011 la Mesa Directiva del Congreso de la República dispuso la reposición definitiva de los trabajadores comprendidos en la sentencia sobre el Caso Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú, lo cual se llevó a cabo el 21 de diciembre de 2011⁴⁵.

VI. CONCLUSIONES

66. La Comisión Interamericana ha evaluado en este informe todos los elementos disponibles en el expediente del caso, a la luz de las normas de derechos humanos del sistema interamericano y otros instrumentos aplicables, la jurisprudencia y la doctrina, a fin de decidir sobre el fondo de la cuestión planteada. La CIDH concluye que el Estado peruano es responsable de violaciones de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento internacional.

VII. RECOMENDACIONES

67. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda al Estado peruano:

⁴³ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 148.

⁴⁴ **Anexo 23**. Informe N° 48-2012-JUS/PPES, anexo, Resolución de 14 de diciembre de 2010 de la Comisión Especial para la Ejecución de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso, artículo segundo a quinto.

⁴⁵ **Anexo 23**. Informe N° 48-2012-JUS/PPES, anexos, Resolución del Congreso de la República N° 041-2011-2012-OM/CR de 9 de febrero de 2012; y Acta de Reposición Definitiva de 21 de diciembre de 2011, suscrito por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Congreso de la República, el Procurador Adjunto del Poder Legislativo y el señor Ruben Manuel Reyes Caballero.

Reparar adecuadamente los daños materiales e inmateriales por las violaciones a derechos humanos declaradas en el presente informe, de conformidad con lo fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de 24 de noviembre de 2006 en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso, y por la Comisión Especial creada por el Estado peruano con el propósito de dar cumplimiento a dicha sentencia.