

INFORME No. 54/08
PETICIÓN 160-02
ADMISIBILIDAD
TRABAJADORES DESPEDIDOS DEL MINISTERIO
DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)
PERÚ
24 de julio de 2008

I. RESUMEN

1. El 8 de marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "CIDH") recibió una petición presentada por Gloria Nila Amabelia Moreno Cueva y otros 14 ex trabajadores del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (en adelante "los peticionarios" o "las presuntas víctimas") en contra de la República del Perú (en adelante "Perú", "Estado peruano" o "Estado") en vista de que las 15 presuntas víctimas habrían sido despedidas a través de un cese colectivo que se habría fundamentado en una legislación contraria a la Convención y que se les habría impedido el ejercicio de su derecho de defensa frente a la decisión de despido.

2. Al respecto, los peticionarios alegan que el Estado del Perú incurrió en la vulneración de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos por los artículos 8 y de la 25 Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana"), en concordancia con las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos prevista por el artículo 1.1 y la obligación de adoptar medidas de derecho interno prevista por el artículo 2 de dicho instrumento. En cuanto a los requisitos de admisibilidad, los peticionarios afirman haber agotado los mecanismos judiciales internos, pero señalaron no haber encontrado protección judicial en las distintas instancias a las que acudieron. Adicionalmente, los peticionarios señalaron que el Estado habría reconocido su responsabilidad por las violaciones alegadas al haber emitido la Ley No. 27803, la cual fue adoptada para revisar los ceses colectivos efectuados en las Empresas del Estado sujetas a Procesos de Promoción de la Inversión Privada. Los peticionarios señalaron que, no obstante dicho reconocimiento, los beneficios que prevé dicha ley no comportan los criterios de reparación integral establecidos por la jurisprudencia internacional.

3. Por su parte, el Estado alega que los peticionarios habrían tenido acceso a los mecanismos que les confieren las normas vigentes en el Perú, pero que sin embargo, éstos no habrían interpuesto en su momento los recursos disponibles, lo cual implicaría una falta de diligencia de cada recurrente y no del Estado. Con tales fundamentos, el Estado solicita a la Comisión que declare la inadmisibilidad de la petición de conformidad con el artículo 47.b de la Convención Americana en concordancia con el artículo 31.1 del Reglamento de la Comisión.

4. Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en el artículo 46 de la Convención Americana, en relación con Gloria Nila Amabelia Moreno Cueva, Eliana Zavala Urbiola, Nidia Luisa Blanco Castro, Fortunato Crispín Crispín, Hernán Suárez Aparcana, Fanny Rosa Pinto Loaces, Rafael Fritz Poma Guerra, Eduardo Colán Vargas, Marissa Paulina Huamán Valle, Walter Neyra Huamanchumo, Jaime Díaz Idrogo, Segundo León Barturén, Luís A. Del Castillo Florián, Julia Flores Hilario, y Lucio

Chávez Quiñones. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a las supuestas violaciones a los derechos a las garantías judiciales (artículo 8) y protección judicial (artículo 25), reconocidos en la Convención Americana, en relación con la obligación general de respeto y garantía consagrada en el artículo 1 y el deber de adoptar medidas consagrado en el artículo 2 de dicho instrumento. La CIDH decide publicar el presente informe y ordenar su publicación en el Informe Anual.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

5. El 8 de marzo de 2002, la Comisión recibió una denuncia presentada por Gloria Nila Amabelia Moreno Cueva y otros 14 ex trabajadores del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El 13 de agosto de 2002, 9 de enero de 2004 y 26 de octubre de 2004 los peticionarios presentaron información adicional sobre su reclamo. El 22 de abril de 2005, la CIDH transmitió la petición al Estado otorgándole un plazo de dos meses para que presentara las observaciones que estime convenientes.

6. El 24 de agosto de 2005, el Estado solicitó a la CIDH el otorgamiento de una prórroga del plazo para la presentación de sus observaciones. El 1º de septiembre de 2005 la CIDH otorgó una prórroga de un mes al Estado. El 4 de octubre de 2005, el Estado presentó su posición respecto de la denuncia de los peticionarios. El 29 de diciembre de 2005, los peticionarios presentaron observaciones a la posición del Estado, las cuales fueron trasladadas por la CIDH el 6 de febrero de 2006. El 14 de febrero y 15 de agosto de 2006 los peticionarios presentaron observaciones adicionales, las cuales fueron trasladadas al Estado mediante notas de 23 de marzo y 5 de septiembre de 2006.

7. El 10 de abril de 2007 los peticionarios solicitaron a la CIDH que adoptara una decisión de admisibilidad conforme a lo dispuesto por el artículo 37 de su Reglamento. El 2 de mayo de 2007, la Comisión informó a los peticionarios que tomaba nota de la información proporcionada, la cual sería incorporada al expediente para los fines correspondientes.

8. Mediante comunicación recibida en la CIDH el 19 de octubre de 2007, los peticionarios manifestaron su disposición de alcanzar un acuerdo amistoso con el Estado en relación al objeto de su reclamo. La Comisión solicitó al respecto las observaciones que el Estado considerara pertinentes el 14 de enero de 2008 en el plazo de un mes. El 15 de febrero de 2008, el Estado solicitó una prórroga para presentar sus observaciones. El 20 de febrero de 2008, la CIDH otorgó una extensión del plazo en atención a la solicitud efectuada por el Estado.

9. Con nota de fecha 15 de enero de 2008, la CIDH trasladó al Estado para su conocimiento una comunicación de los peticionarios recibida en la Secretaría Ejecutiva el 30 de noviembre de 2007.

10. Mediante comunicación de fecha 11 de enero de 2008, los peticionarios solicitaron a la CIDH el otorgamiento de una audiencia en el transcurso del 131º período ordinario de sesiones. El 20 de febrero de 2008, la CIDH informó a los peticionarios que debido al elevado número de audiencias solicitadas, no resultaba posible proceder en el otorgamiento de una audiencia.

11. El 3 de marzo de 2008, el Estado presentó sus observaciones, respecto de las cuales la CIDH procedió a efectuar el correspondiente traslado a los peticionarios mediante comunicación de fecha 11 de marzo de 2008. El 12 de mayo de 2008, los peticionarios presentaron información adicional de la cual se dio traslado al Estado mediante comunicación de fecha 15 de mayo de 2008.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Posición de los Peticionarios

12. Los peticionarios alegan haber sido trabajadores del Ministerio de Economía y Finanzas hasta que fueron despedidos sin las garantías del debido proceso legal, en el contexto del proceso de reorganización de las instituciones públicas durante los años 90. En la petición se alega que, después del autogolpe del ex presidente Alberto Fujimori, se llevaron a cabo diversas arbitrariedades en contra de los trabajadores públicos como la desactivación del Tribunal Nacional de Servicio Civil (el cual era una instancia administrativa a la que recurrían los servidores del Estado) y del Instituto Nacional de Administración Pública, así como la intervención en la Contraloría General de la República.

13. Los peticionarios sostienen que inicialmente estaban sometidos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, cuyo artículo 24 establecía que "ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causales previstas en la ley y de acuerdo al procedimiento establecido". No obstante, alegan los peticionarios que en diciembre de 1991, mediante el Decreto Ley No. 26.093, se estableció un proceso de reorganización en la Administración Pública y, en consonancia con dicha norma, la Resolución Ministerial N° 123-97-EF de 3 de julio de 1997 aprobó un sistema de evaluación mediante el cual los empleados del Ministerio de Economía y Finanzas que no fueran aprobados en los exámenes podrían ser declarados excedentes. Los peticionarios sostienen que fueron sometidos a diversas evaluaciones desde 1991 hasta 1997, cuando se determinó su incorporación a un programa de capacitación. Los peticionarios alegan haber participado de dicho programa, haber sido evaluados mediante una evaluación académica y haber realizado un examen al final del curso, del cual alegan que obtuvieron un resultado aprobatorio.

14. Según lo alegado por los peticionarios, con posterioridad a este proceso, la Resolución Vice-Ministerial 037-97-EF/13 de 22 de diciembre de 1997 estableció que la evaluación del personal del Ministerio debería comprender una evaluación académica y una psicotécnica. Los peticionarios alegan que la aplicación de esta norma a su caso se efectuó de manera retroactiva pues ya habían dado término a su proceso de evaluación. En ese sentido, los peticionarios alegan que la prueba psicotécnica les fue aplicada el 26 de diciembre de 1997 y que sus resultados no les habrían sido notificados.

15. Asimismo, los peticionarios denuncian que durante los días siguientes recibieron llamadas telefónicas por parte de autoridades del Ministerio presionándoles para que presentaran sus cartas de renuncia. Ante esta situación, señalan que denunciaron tales hechos al Ministro de Economía y Finanzas así como a la Defensoría del Pueblo.

16. Posteriormente los peticionarios indican que el 31 de diciembre de 1997, mediante el oficio circular 065-97-EF/43.40, fueron notificados de que no habían sido aprobados en las evaluaciones académicas y psicológicas. Alegan que dichas notas

fueron adulteradas y que la nota final se calculó atribuyéndose un doble peso a la evaluación psicológica, criterio que no era de conocimiento de los peticionarios.

17. Con tales antecedentes, los peticionarios señalan que fueron cesados por causal de excedencia mediante la Resolución Ministerial 234-97-EF/10 de 31 de diciembre de 1997, la cual les fue notificada el 8 de enero de 1998. El cese se habría hecho efectivo el 2 de enero de 1998, fecha anterior a la notificación de la Resolución a los peticionarios. Indican además que el 7 de enero de 1998, los peticionarios fueron impedidos de ingresar a su centro de trabajo e hicieron una denuncia ante la Comisaría de Policía.

18. El 23 de marzo de 1998, los peticionarios interpusieron una acción de amparo solicitando que se ordenara su inmediata reincorporación a sus puestos de trabajo, alegando que fueron despedidos sin la observancia del debido proceso legal. Los peticionarios sostuvieron que si bien el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público declaró infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, también juzgó infundada la demanda. Posteriormente, los peticionarios alegan que presentaron un recurso de apelación ante la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público, la cual habría confirmado la decisión de primera instancia. Frente a esta decisión indican que presentaron un recurso extraordinario y, que el 29 de enero de 2001, el Tribunal Constitucional habría declarado la demanda fundada respecto a Mirtha Jesús Ruiz Domínguez en virtud de que su contrato se encontraba en suspenso por estar ella incapacitada para el trabajo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró la acción infundada en relación a los actores restantes con fundamento en que el caso no debió haber sido tramitado mediante una acción de amparo dado que ésta carece de etapa probatoria. El Tribunal consideró además que a los peticionarios no se les habría vulnerado ningún derecho constitucionalmente protegido.

19. Adicionalmente, los peticionarios indican que el 1º de octubre de 2001, interpusieron una acción contencioso administrativa y, que el 5 de octubre de 2001, la Sala Laboral de la Corte Superior de Lima declaró la demanda improcedente por extemporaneidad. Los peticionarios alegan que con esta decisión se cerró la posibilidad de obtener remedio judicial en la vía interna. Asimismo, los peticionarios señalan que esta sentencia les fue notificada el 3 de enero de 2002, ante lo cual, para dar cumplimiento con los requisitos convencionales, presentaron su petición internacional dos meses después de haber sido notificados.

20. Los peticionarios alegan que por los hechos antes descritos, el Estado peruano había incurrido en la vulneración en su perjuicio del derecho al debido proceso, especialmente el derecho a la defensa, el derecho a la protección judicial; y en el incumplimiento de su obligación de respetar y garantizar los derechos y de su deber de adoptar medidas de derecho interno.

21. En comunicaciones subsiguientes, los peticionarios señalaron que el Estado peruano había reconocido la naturaleza arbitraria del Decreto Ley 26093 - que originó su despido - mediante la expedición de la Ley No. 27487 que lo derogó y estableció que los despidos de trabajadores oficiales realizados con base en dicha norma habían sido irregulares. Los peticionarios señalan que no obstante el reconocimiento, los mecanismos de restitución de los derechos afectados a los trabajadores como producto de la aplicación de normas inconstitucionales, no satisfacían los criterios de reparación integral establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en situaciones similares, como en el *Caso Baena Ricardo y Otros*.

22. Asimismo, los peticionarios refirieron que la Ley 27803, a través de la cual el Estado demandado afirmó haber solucionado las irregularidades cometidas, fue expedida cuatro meses después de que los peticionarios presentaran su petición ante la CIDH. Los peticionarios sostienen que las medidas adoptadas por dicha norma y los posibles recursos administrativos señalados por el Estado no estuvieron disponibles al momento en que se produjeron las violaciones y que aquéllos requerían de un remedio judicial efectivo. Por ende, señalan que no les correspondía agotar tales recursos.

23. Con respecto a la situación actual de las presuntas víctimas, los peticionarios precisan que Lucio Chávez Quiñones y Segundo León Barturén, habrían sido inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente y que habrían solicitado su reincorporación a sus puestos de trabajo en el Ministerio de Economía y Finanzas al amparo de la Ley No. 27803, sin que su pedido haya sido atendido pese a haber transcurrido tres años desde la publicación del listado de beneficiarios en el cual se encontraron comprendidos. Ante dicha situación, indican que interpusieron una acción contenciosa administrativa a fin de lograr su reincorporación, así como una medida cautelar solicitando la reincorporación provisional mientras se absolvía la demanda. Precisan que no han recibido respuesta estatal al respecto aun vencidos los plazos legales pertinentes.

24. Con relación al señor Eduardo Bernardo Colán Vargas indican que aquél habría sido repuesto en el referido Ministerio de Economía y Finanzas, y que las cuestiones atinentes a la regularización del procedimiento de reposición son de exclusiva responsabilidad del Estado y no del peticionario.

25. Con respecto a las doce presuntas víctimas que no habrían sido inscritas en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente, los peticionarios aducen que el Estado no les habría otorgado un trato igualitario con relación a los beneficios comprendidos en la Ley No. 27803. En efecto indican que los señores Lucio Chávez Quiñones y Segundo León Barturén, representantes de las presuntas víctimas, fueron cesados por la misma resolución ministerial que cesó a los demás peticionarios, pero sólo los dos primeros habrían sido inscritos en el referido Registro de Trabajadores Cesados. Agregan que el Estado no habría dado explicación alguna con respecto a la mencionada situación y que a pesar de que los doce peticionarios habrían presentado una vez más sus solicitudes de inscripción en el Registro de Trabajados Cesados en fecha 11 y 18 de julio de 2007, no habrían sido incorporados en la última lista de beneficiarios publicada en el mes de marzo de 2008. Por tal motivo, indican que muchos peticionarios presentaron recursos de reconsideración a fin de ser incluidos en el último listado de beneficiarios.

26. En ese sentido, los peticionarios indican que dado que el Estado es responsable de los despidos arbitrarios realizados durante el ex Gobierno de Fujimori y que además ha reconocido tal circunstancia con la emisión de la ley No. 27803, entre otras, aquél debería cubrir las plazas vacantes del Ministerio de Economía y Finanzas con las víctimas de dichos ceses irregulares, como lo son las presuntas víctimas del presente caso.

B. Posición del Estado

27. El Estado sostuvo que mediante la Ley No. 27478, publicada el 23 de junio de 2001, se derogó el Decreto ley No. 26093 y las demás normas que

autorizaron los ceses colectivos al amparo de los procesos de reorganización. Asimismo, indica que dicha norma ordenó la conformación de comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el Sector Público, las cuales debían elaborar un informe con la relación de los trabajadores cesados irregularmente.

28. El 28 de julio de 2002, el Estado señala que se publicó la ley No. 27803 mediante la cual se implementaron las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas en virtud de las leyes 25452 y 27586. Esta ley, explicó el Estado, estableció un programa extraordinario de beneficios a los que podrían acceder los trabajadores cesados irregularmente, quienes dispondrían, alternativamente, de los siguientes beneficios: i) reincorporación o reubicación laboral; ii) la jubilación adelantada; iii) compensación económica, y iv) capacitación y reconversión laboral.

29. Según el Estado, en cumplimiento de la ley, la Comisión Ejecutiva y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo procedieron al análisis y publicación de listados de ex trabajadores cesados irregularmente. Según la información suministrada, los listados habrían sido publicados en el Diario Oficial "El Peruano" en tres momentos: Primer Listado, el 22 de diciembre de 2002; Segundo Listado, el 27 de diciembre de 2003; y Tercer listado, el 2 de octubre de 2004. El Estado sostiene que con el Tercer Listado se agotó la vía administrativa, es decir, que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o la Comisión Ejecutiva no tendrían facultades para pronunciarse respecto de los casos de ex trabajadores que no fueron incluidos en ninguno de los listados. Asimismo, según el Estado aquellas personas que se pudieron haber sentido afectadas con estas medidas tenían la potestad de iniciar acciones legales orientadas a cuestionar el acto administrativo generado por la Comisión Ejecutiva y formalizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ya fuera a través de un proceso constitucional de amparo, o en su caso, un proceso contencioso administrativo.

30. Al respecto, el Estado precisa que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 44 del Código Procesal Constitucional, el plazo para interponer la demanda de amparo prescribe a los 60 días hábiles de producida la afectación, siempre que el afectado tuviese conocimiento del acto lesivo y que hubiere estado en posibilidad de interponer la demanda. Así, teniendo en cuenta que el Tercer Listado fue publicado el 2 de octubre de 2004, todas aquellas personas descontentas con el proceso tuvieron a su disposición dicha acción durante el término legal señalado. De la misma manera, con respecto a la interposición de una acción contenciosa administrativa, el Estado alega que los peticionarios tuvieron la oportunidad de agotar este recurso dentro del plazo fijado por la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Según el Estado, esta ley establece que el plazo para interponer la citada acción es de tres meses contados a partir del conocimiento o notificación del acto materia de impugnación.

31. Respecto del caso concreto, el Estado sostiene que los peticionarios se sometieron a los procedimientos establecidos para todos los trabajadores cesados irregularmente, los cuales se desarrollaron dentro del marco de respeto al principio de legalidad, a la igualdad ante la ley y a las garantías que emanan del debido proceso. En una primera oportunidad en el trámite ante la CIDH, el Estado alegó que al hacer una revisión de las listas de trabajadores cesados que han obtenido algún beneficio se puede verificar que de los trabajadores reincorporados al Ministerio de Economía y Finanzas, cinco de ellos son peticionarios en el presente caso: Lucio Chávez Quiñones, Segundo Gilberto León Barturén, César González Montero, Atiliano Hidalgo Meza y Eduardo Bernardo Colán Vargas.

32. Con posterioridad, el Estado precisó la situación de las presuntas víctimas del caso señalando que el señor Lucio Chávez Quiñones y otros peticionarios, interpusieron una acción contenciosa administrativa contra el Ministerio de Economía y Finanzas ante la Tercera Sala laboral de Lima y que dicho tribunal el 5 de octubre de 2001 habría declarado improcedente la demanda y ante la no interposición de recursos de impugnación, habría declarado consentida la sentencia y ordenado su archivamiento definitivo.

33. El Estado señaló que los señores Lucio Chávez Quiñones y Segundo León Barturén fueron inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente y que aquéllos habrían optado por el beneficio de la reincorporación. Con respecto a la situación del señor Eduardo Bernardo Colán Vargas, el Estado precisó que aquél fue inscrito en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente, y que a pesar de no haber optado por ningún beneficio habría sido reincorporado en el Ministerio de Economía y Finanzas. Se señala que dicho trabajador, a efectos de regularizar su información, debería presentar copias legalizadas de las declaraciones juradas presentadas en su momento, en las que se indicó el beneficio por el cual se estaba optando.

34. Con relación al resto de los trabajadores del Ministerio de Economía y Finanzas, presuntas víctimas del caso, señala que de la información disponible se desprende que aquéllos no habrían sido inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente a pesar de haber presentado su solicitud de revisión. Por su parte, se especifica que en el caso de la señora Luisa Blanco Castro, aquélla no habría presentado una solicitud de revisión de su cese.

35. El Estado alega además que los peticionarios presentaron su denuncia ante la CIDH en fecha posterior a la publicación de la norma que autorizaba la conformación de las Comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos. Es decir que según el Estado la presente denuncia habría sido presentada "en pleno proceso de revisión por cada entidad estatal de los casos de los ex trabajadores cesados irregularmente". Así, a la fecha en que se presentó la denuncia este recurso estaba disponible a los peticionarios y era efectivo. Dicha efectividad se demostraría con el hecho de que algunos de los peticionarios habrían obtenido una decisión favorable, como se señalara anteriormente.

36. Sobre la presunta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención alegada por los peticionarios, el Estado sostiene que si bien, las pretensiones de los denunciados fueron desestimadas o declaradas improcedentes, eso no significa que se hayan vulnerado sus derechos. En efecto, el estado señala que las personas tuvieron acceso a todos los recursos que la jurisdicción interna les confiere, tal como se corrobora con lo alegado en la denuncia y en sus documentos anexos. Respecto de la improcedencia de la acción contencioso administrativa, el Estado alega que esta decisión se debió a que la acción fue presentada de manera extemporánea y no a que se haya impedido a los peticionarios el acceso a la misma. El Estado sostuvo que los recursos tienen que ser presentados conforme a la ley; los ciudadanos, sin ningún tipo de excepción, para acudir a la jurisdicción interna deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

37. Con fundamento en los argumentos de hecho y derecho antes expuestos, el Estado solicitó a la CIDH que declarara la inadmisibilidad del caso de

conformidad con el artículo 47.b de la Convención Americana, en concordancia con el artículo 31.1 del Reglamento.

IV. ANÁLISIS SOBRE ADMISIBILIDAD

A. Competencia en razón de la materia, en razón de la persona, en razón del lugar y en razón del tiempo

38. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar peticiones ante la Comisión. La petición señala como presuntas víctimas a Gloria Nila Amabelia Moreno Cueva, Eliana Zavala Urbiola, Nidia Luisa Blanco Castro, Fortunato Crispín Crispín, Hernán Suárez Aparcana, Fanny Rosa Pinto Loaces, Rafael Fritz Poma Guerra, Eduardo Colán Vargas, Marissa Paulina Huamán Valle, Walter Neyra Huamanchumo, Jaime Díaz Idrogo, Segundo León Barturén, Luís A. Del Castillo Florián, Julia Flores Hilario, y Lucio Chávez Quiñones, respecto de quienes el Estado peruano se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. Perú es un Estado parte en la Convención Americana desde el 28 de julio de 1978, fecha en que depositó su instrumento de ratificación. Por lo tanto la Comisión tiene competencia en razón de la persona para examinar la petición.

39. Asimismo, la Comisión tiene competencia en razón del lugar para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar bajo la jurisdicción del Estado. La Comisión tiene competencia en razón del tiempo para estudiar el reclamo por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión tiene competencia en razón de la materia, porque en la petición se denuncian posibles violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

B. Agotamiento de los Recursos Internos

40. En cuanto al cumplimiento del requisito sobre previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna previsto en el artículo 46.1.a de la Convención Americana, los peticionarios alegan haber iniciado y agotado una acción de amparo cuya decisión final fue emitida por el Tribunal Constitucional el 29 de enero de 2001, así como una acción contenciosa administrativa que fue declarada improcedente por la Sala Laboral de la Corte Superior de Lima, el 5 de octubre de 2001, por haber sido presentada extemporáneamente. Asimismo, los peticionarios enfatizan que la acción de amparo fue resuelta en última instancia tres años y nueve meses con posterioridad a su interposición, en el sentido de que no constituía la vía idónea para su reclamo, lo que a la postre se tradujo en la imposibilidad de protección judicial en sede interna. El Estado, por su parte, alega que en virtud de la expedición de la Ley No. 27803, todas aquellas personas que se consideraran inconformes tanto con el registro de trabajadores cesados irregularmente como con los beneficios establecidos por esta normativa tenían la oportunidad de acudir a un recurso constitucional de amparo o a una acción contenciosa administrativa.

41. Al respecto, la Comisión considera pertinente señalar en primer lugar que a efectos de determinar si se verifica el cumplimiento del requisito convencional del previo agotamiento de los recursos, corresponde precisar el objeto del reclamo y analizar los recursos interpuestos con relación a la situación denunciada. En ese orden

de ideas, la Comisión señala que el objeto del reclamo en el presente caso se refiere al presunto despido arbitrario de los peticionarios en los cargos que desempeñaban en el Ministerio de Economía y Finanzas por la inobservancia del debido proceso y la consecuente falta de protección judicial.

42. Para efectos del cumplimiento del requisito establecido por el artículo 46.1.a de la Convención, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida¹. En efecto, en el presente caso, la CIDH encuentra que los peticionarios hicieron uso del recurso de amparo, el que en el ordenamiento peruano está concebido como una acción de garantías constitucionales² destinada a "reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional"³. La Comisión observa que este recurso presentaba una vía válida, en el presente caso, para intentar revertir la situación jurídica infringida en este caso, relacionada con la presunta violación del derecho al debido proceso.

43. Asimismo, la Comisión observa que los peticionarios habiendo optado por la interposición del recurso de amparo para la reivindicación de sus derechos en consideración de que sus reclamos se referían concretamente a la vulneración de derechos constitucionales, cuando intentaron interponer una acción contenciosa administrativa a fin de agotar el recurso que se les habría señalado como el idóneo en la vía del amparo, haciendo todos los esfuerzos por alcanzar una resolución en el ámbito interno, ya se habían vencido los plazos procesales al efecto y de tal manera, el recurso fue considerado extemporáneo por la fecha de su interposición. No obstante lo cual, la CIDH considera que resultaron razonables, de conformidad a lo señalado anteriormente, tanto la interposición del recurso de amparo, como la posterior interposición de la acción contenciosa administrativa en atención además a que la jurisprudencia nacional al respecto, no resultaba clara con relación a la vía procesal pertinente en estos casos. En efecto, corresponde considerar que además esta falta de claridad fue constatada por la Corte Interamericana en su jurisprudencia con relación a un caso de similar naturaleza ocurrido próximamente a la época de los hechos del presente caso en el Perú, al establecer que en atención al contexto de impedimentos normativos y prácticos para asegurar un acceso real a la justicia, "las presuntas víctimas 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"⁴.

44. En vista de lo anterior, la Comisión considera que en el presente caso los peticionarios agotaron en todas las instancias un recurso disponible e idóneo para remediar la situación denunciada y por ende el requisito convencional se encuentra cumplido. En efecto, la CIDH estima que a los efectos de la Convención, el presente requisito convencional se encuentra satisfecho con el agotamiento de los recursos disponibles e idóneos sin que resulte necesario agotar otra serie de recursos que se hagan disponibles con posterioridad.

1 CIDH, Informe N° 70/04 (Admisibilidad), petición 667/01, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y Otros, (Venezuela), 15 de octubre de 2004, párr. 52; CIDH, Informe N° 57/03 (Admisibilidad), petición 12.337, Marcela Andrea Valdés Díaz, (Chile), 10 de octubre de 2003, párr. 40.

2 Constitución Política del Perú de 1993, Título V: De las Garantías Constitucionales, art. 200.

3 Ley 23506 (Artículo 1).

4 Corte I.D.H., *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 146.

45. En consecuencia, la CIDH constata que en el presente caso los peticionarios recurrieron a la interposición de recursos idóneos para remediar su situación y por lo tanto, la Comisión considera que se encuentra cumplido el requisito que prevé el artículo 46.1 de la Convención Americana.

C. Plazo de Presentación

46. Conforme a lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Convención, para que se admita una petición ésta debe presentarse dentro del plazo estipulado, o sea, seis meses contados a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva dictada a nivel nacional. La regla de los seis meses garantiza la certeza y estabilidad jurídicas una vez que se ha adoptado una decisión.

47. En el presente caso, la última sentencia dictada en sede interna por la Sala Laboral de la Corte Superior de Lima se adoptó el 5 de octubre de 2001 y fue notificada el 3 de enero de 2002 a los peticionarios. La petición fue recibida por la CIDH el 8 de marzo de 2002. El Estado no alegó el incumplimiento de la regla de los seis meses. La Comisión concluye que la petición se presentó dentro del período establecido en el artículo 46.1.b de la Convención.

D. Duplicación de Procedimientos

48. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46.1.c y 47.d.

E. Caracterización de los Hechos Alegados

49. Según ya ha manifestado la Comisión en otros casos, no corresponde en esta etapa del procedimiento establecer si se verifica o no una violación de la Convención Americana. A los fines de la admisibilidad, la CIDH debe decidir simplemente si los alegatos exponen hechos que podrían caracterizar una violación a la Convención Americana, según estipula su artículo 47.b, y si la petición es "manifiestamente infundada" o sea "evidente su total improcedencia", según el inciso (c) del mismo artículo. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo del reclamo. En la presente etapa la CIDH debe realizar una evaluación *prima facie* que no implica un juicio previo o el adelanto de una opinión sobre el fondo. Su propio Reglamento refleja esta distinción entre la evaluación que debe realizarse a los fines de declarar una petición admisible y la requerida para determinar si efectivamente se verifica la responsabilidad del Estado, al establecer etapas claramente diferenciadas para el estudio de la admisibilidad y el fondo.

50. Los peticionarios señalan que la petición presenta hechos que *prima facie* caracterizarían violaciones a sus derechos. Expresan que la legislación en la que se sustentaron los ceses vulneró su derecho a la defensa pues impedía no sólo que accedieran a información importante para conocer del proceso de evaluación, sino además, establecía de plano que los resultados de dicha evaluación no podrían ser apelados. Asimismo señalan que debido a la propia legislación, además de otras acciones ejercidas por el Poder Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial, se produjo un clima de desprotección e inseguridad jurídica que les impidió obtener remedio judicial a pesar de haber acudido a las instancias judiciales. Adicionalmente, los peticionarios

señalaron que los intentos realizados por el Estado para reparar algunas de las consecuencias de las violaciones no afectaban en modo alguno la competencia de la CIDH para continuar el trámite del caso.

51. El Estado argumenta que la situación originalmente denunciada por los peticionarios habría cambiado sustancialmente debido a que varios de los peticionarios habrían voluntariamente aceptado unos beneficios otorgados por el Estado como forma de reparar las consecuencias perjudiciales de los despidos. En consecuencia, siguiendo la argumentación del Estado, la materia objeto de estudio por la CIDH devendría abstracta.

52. La Comisión considera pertinente revisar aquí este argumento, con base en la información alcanzada por las partes, y las decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericana sobre la materia.

53. En primer lugar, la Comisión tiene presente la doctrina de la Corte Interamericana iniciada en el *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú* en donde la Corte señaló que:

la responsabilidad internacional del Estado se genera de inmediato con el ilícito internacional a él atribuido, aunque sólo puede ser exigida después de que el Estado haya tenido la oportunidad de repararlo por sus propios medios. Una posible reparación posterior llevada a cabo en el derecho interno, no inhibe a la Comisión ni a la Corte para conocer un caso que ya se ha iniciado bajo la Convención Americana⁵.

54. En efecto, las presuntas violaciones a la Convención Americana por los peticionarios habrían sido cometidas a partir de diciembre de 1997; mientras que la petición fue sometida a conocimiento de la CIDH el 8 de marzo de 2002, es decir, con posterioridad a la legislación que estableció las comisiones de revisión de ceses y con anterioridad a que se produzcan resultados respecto de los beneficios otorgados a cinco de los peticionarios por el programa establecido por la ley No 27803. Consiguientemente, la Comisión puede conocer el asunto a fin de determinar si se produjo o no un ilícito internacional atribuible al Estado y si, en su caso, resulta exigible su responsabilidad internacional en atención a si aquel tuvo la oportunidad de reparar el daño y qué medidas adoptó al respecto.

55. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 48.b de la Convención, la CIDH deberá verificar "si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación" antes de analizar el fondo de la situación. Así las cosas, la cuestión jurídica a analizar es si la aceptación por parte de los peticionarios del caso de las medidas ofrecidas por el Estado varió el reclamo originalmente presentado a la Comisión, en grado tal que los motivos que originaron la petición no subsisten en el presente.

56. El reclamo inicial planteado por los peticionarios se refirió a la presunta responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos al debido proceso, principio de legalidad, y protección judicial por el despido ilegal del cual habrían sido víctimas 15 personas. Por otra parte, se refieren a una serie de medidas adoptadas por el Estado destinadas a reparar el daño producido a los ex trabajadores cesados irregularmente. El Estado alega que, como producto de la aplicación de estas

⁵ Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 75.

medidas y la aceptación voluntaria de algunos de los peticionarios del caso, éstos habrían consentido las medidas adoptadas por el Estado para dar una solución interna a los reclamos derivados del cese colectivo. Por su parte, los peticionarios alegan que si bien varios de ellos se inscribieron en el Registro Nacional de Ex Trabajadores del Sector Público Cesados Irregularmente, e incluso, varios de ellos habrían hecho efectivos los beneficios que la legislación citada les habría concedido, los beneficios recibidos no serían consistentes con la magnitud de los daños producidos por la violación de sus derechos convencionales.

57. Sobre esta materia, la Comisión, una vez habiendo establecido que la existencia del programa de reparaciones no inhibe su conocimiento del asunto, seguirá en este caso la doctrina señalada por la Corte Interamericana en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*. En dicha decisión, la Corte encontró que “la determinación en [el] proceso internacional acerca de los efectos de que alguna o algunas de las víctimas hayan vuelto o no a trabajar en la misma institución de la cual habrían sido supuestamente cesados, así como la procedencia de sus pretensiones de reposición laboral, corresponde a consideraciones propias de la etapa de fondo y eventualmente, de reparaciones”⁶. En este sentido, la Comisión se reservará el análisis de las medidas alegadas por el Estado para su correspondiente etapa de fondo.

58. En efecto, en la etapa de fondo la Comisión analizará los reclamos presentados en relación con la presunta vulneración del derecho al debido proceso y a las garantías judiciales. La CIDH considera pertinente destacar que la inobservancia de dichos derechos puede generar responsabilidad estatal, y por ende puede dar lugar a la obligación de adoptar medidas de reparación. En ese sentido, la existencia de un proceso para revisar los reclamos de los trabajadores cesados en la década de los 90 no es, como alegan los peticionarios, irrelevante. Es relevante en cuanto a cómo afecta la situación actual de los peticionarios, y para entender en qué medida podría ser necesario que el Estado adopte medidas para reparar los daños que unos o todos los peticionarios habrían sufrido. Por lo tanto, la Comisión revisará al respecto, si el programa de beneficios establecido con posterioridad a los ceses habría comprendido una revisión independiente y justa de los reclamos presentados por los peticionarios, y si habría tomado en cuenta sus circunstancias específicas.⁷ Dicho análisis corresponde a la etapa de fondo⁸. y tendría que tomar en cuenta que, según la información disponible, la mayoría de las víctimas consideran que sus reclamos todavía no han sido resueltos.

59. Así las cosas, la Comisión considera que los hechos alegados por los peticionarios, relativos a la separación de los cargos que desempeñaban en el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la aplicación de un proceso administrativo carente de las garantías del debido proceso, así como la falta de remedio judicial efectivo, podrían caracterizar *prima facie* una violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, todos en relación con las obligaciones derivadas de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana⁹.

6 Corte I.D.H., *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 70.

7 Véase, *mutatis mutandi*, Corte I.D.H., *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 148.

8 Corte I.D.H., *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 70.

9 Corte I.D.H., *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 129 y ss. Ver también: Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72,

60. En conclusión, la Comisión encuentra que no se ha desvirtuado que los hechos denunciados podrían caracterizar *prima facie* violaciones a derechos protegidos por la Convención. Consiguientemente, concluye que los hechos denunciados, de ser ciertos, podrían caracterizar violaciones a los derechos protegidos por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, ambos en relación con las obligaciones generales de respeto y garantía y el deber de adoptar medidas a nivel interno establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, por lo que corresponde declarar admisible la petición respecto de tales hechos.

V. CONCLUSIONES

61. La Comisión concluye que el caso es admisible y que es competente para examinar el reclamo presentado por los peticionarios sobre las presuntas violaciones de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, conforme a los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

62. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

1. Declarar admisible el caso bajo estudio, en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en concordancia con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado.
2. Notificar esta decisión al Estado y al peticionario.
3. Iniciar el trámite sobre el fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en el Informe Anual, a ser presentado ante la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de julio de 2008. (Firmado: Paolo G. Carozza, Presidente; Luz Patricia Mejía Guerrero, Primera Vicepresidenta; Felipe González, Segundo Vicepresidente; Sir Clare K. Roberts, Paulo Sérgio Pinheiro, Florentín Meléndez y , Víctor E. Abramovich, Miembros de la Comisión.

párrs. 124 y 125; *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 118.