



ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

000397

CASO 11.830
TRABAJADORES CESADOS DEL CONGRESO
PERÚ

ALEGATOS FINALES ESCRITOS DE LA CIDH

1. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Comisión Interamericana" o "la CIDH") presenta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte", "la Corte Interamericana" o "el Tribunal") su escrito de alegatos finales en el Caso 11.830 interpuesto en contra del Estado de Perú (en adelante el "Estado peruano", "Perú" o "el Estado") por la violación de los derechos humanos de un grupo de 257 trabajadores cesados del Congreso Nacional de la República del Perú (en adelante "las víctimas", "los trabajadores cesados" o "la parte lesionada") quienes forman parte de un grupo de 1117 trabajadores que fueron despedidos a través de Resoluciones del Congreso de 31 de diciembre de 1992.

2. El 19 de octubre de 2004, luego de analizar la posición de las partes y considerando concluida la etapa de la solución amistosa, la Comisión aprobó el Informe No. 78/04¹, según lo establecido en el artículo 50 de la Convención Americana. En él, la Comisión concluyó que el Estado peruano violó los derechos contenidos en los artículos 8(1) y 25(1) de la Convención Americana en relación con los artículos 1(1) y 2 de la misma. Con base en tales conclusiones la CIDH recomendó al Estado que:

- a) garanti[zara] a los 257 trabajadores cesados del Congreso el acceso a un recurso judicial sencillo, rápido y eficaz, para que [fueran] revisadas sus demandas en relación con la desvinculación de que fueron objeto por parte de la Comisión Administradora del Congreso de la República mediante las Resoluciones Nos. 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de 6 de noviembre de 1992, publicadas el 31 de diciembre de 1992;
- b) garanti[zara] a los 257 trabajadores cesados del Congreso que dicho recurso go[zara] de las garantías judiciales correspondientes y que condujera a un pronunciamiento sobre los méritos de las demandas presentadas por los trabajadores a nivel interno;
- c) modifi[cará] el artículo 9° del Decreto Ley 25,640 de 21 de julio de 1992 y el artículo 27 de la Resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992, para hacerlos compatibles con la Convención Americana;
- d) adoptlara] las medidas necesarias para que las víctimas recib[iera] una adecuada y oportuna reparación por el daño material e inmaterial sufrido;

¹ CIDH, Informe No. 78/04 {fondoL Casos No. 11,630 Y 12.038, Trabajadores Cesados del Congreso, Estado de Perú, 19 de octubre de 2004. Anexo 2 de la demanda.

- el pagar las costas y gastos legales incurridos por las víctimas y sus representantes en la tramitación del caso tanto a nivel nacional, como las originadas en la tramitación del presente caso ante el sistema interamericano, y
- j) adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole que fueran **necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro**, en cumplimiento de los deberes de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos por la Convención Americana

3. En virtud del incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana, de la falta de subsanación de las violaciones que se consumaron en el caso y con base en las disposiciones de la Convención Americana, el 4 de febrero de 2005 la Comisión presentó la demanda con el objeto de someter a la jurisdicción del Tribunal las violaciones a los derechos a las garantías judiciales y protección judicial cometidas por el Estado en contra de las víctimas, así como el incumplimiento de la obligación de respetar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno contenidos en los artículos 1, 25, 1(1) y 2 de la Convención, respectivamente.

4. En el presente alegato, la Comisión reitera los argumentos y peticiones que se efectuaron tanto durante la etapa de procedimiento escrito, como en los alegatos orales efectuados en la audiencia del caso, cuya trascendencia radica en la necesidad de hacer justicia para las víctimas y de ofrecerles una reparación adecuada, así como en la oportunidad que ofrece al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de desarrollar su jurisprudencia sobre las garantías procesales mínimas y el derecho a un recurso efectivo frente a actos de la administración pública en perjuicio de gran cantidad de víctimas.

II. HECHOS

5. La Comisión Interamericana reitera que los hechos descritos en el presente alegato se produjeron en el contexto general de la fractura del orden institucional en el Perú que fue de carácter público y notorio, que ha sido conocido por el sistema interamericano, que se encuentran plenamente establecidos ante el Tribunal y que, además, en su mayoría, han sido reconocidos por el Estado. En razón de ello, la Comisión solicita al Tribunal que tenga por probados los hechos que se presentaron en la demanda y se resumen a continuación:

A. El contexto

6. Durante los años 1980 a 1994 el Perú sufrió una grave convulsión social generada por actos terroristas así como una situación de extrema violencia política

² Ver: Corte I.D.H., *Caso Lori Berenson Mejía*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 88(1); Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 67(a) y Corte I.D.H., *Caso Castillo Petrucci y otros*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 46(1), donde cita: Declaración de Urna para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo, aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo celebrada en Lima en abril de 1996; escrito del Estado de 9 de febrero de 1999; y alegatos finales orales de la Comisión y del Estado, todos en relación con el *Caso Castillo Petrucci y otros*.

condicionada, además por la influencia de las actividades de producción y tráfico de drogas'. En ese contexto, el 28 de julio de 1990 el señor Alberto Fujimori fue elegido Presidente del Perú de conformidad con la Constitución Política de 1979, por el término de cinco años.

7. El 5 de abril de 1992, el Presidente Fujimori disolvió el Congreso y el Tribunal de Garantías Constitucionales, intervino el Poder Judicial y destituyó a numerosos jueces de la Corte Suprema de Justicia así como al Fiscal General de la Nación⁵. Asimismo, a partir de esa fecha, el Gobierno introdujo un conjunto de significativos cambios jurídicos que tuvieron como consecuencia modificar sustancialmente las instituciones previstas en la Constitución Nacional, y suspender los artículos que no fueran compatibles con los objetivos del Gobierno. Tal situación se instituyó a través del Decreto Ley 25418, denominado *Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*⁶ (en adelante "Decreto Ley 25418").

8. El artículo 2 del Decreto Ley 25418 establecía los objetivos del Gobierno y las metas que se proponía alcanzar; su artículo 4 disponía la disolución del Congreso de la República hasta la aprobación de una nueva estructura del poder orgánico del Poder Legislativo y su artículo 5 establecía el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo a través de decretos leyes⁷.

³ Ver: CIDH./Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Perú. Marzo 12 de 1993, OEA/Ser/L/V/II.83. Doc. 31, párr. 1, en portal de Internet: <http://www.cidh.org/countryrep/Peru93splindice.htm>. En ese mismo sentido, el Informe indica que la información recabada por la Comisión Interamericana cuanto que desde el año 1980 hasta el mes de julio de 1992 habrán muerto por violencia política en el Perú 24.250 personas, de las cuales 2.044 pertenecen a las fuerzas de seguridad, 10.171 eran civiles, 11.773 eran presuntos subversivos y 262 con alegada vinculación al narcotráfico (párr. 7). Asimismo, la Comisión para la Verdad y la Reconciliación del Perú manifestó que "(e)l conflicto armado interno vivido por el Perú entre 1980 y el 2000 ha sido el de mayor duración, el de impacto más extenso sobre el territorio nacional y el de más elevados costos humanos y económicos". Ver Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, Tomo 1, pág. 54, en portal de Internet: <http://www.cverdad.org.pe/infiml/index.php>. Ese mismo informe hace referencia a la confrontación armada que se desarrollaba en Perú a partir de 1980 y que habrá dado lugar a que una parte importante del territorio nacional se encontrara bajo estado de emergencia, lo que implicaba la suspensión en el ejercicio de algunos de los derechos consagrados por el ordenamiento legal peruano y el ordenamiento internacional aplicable (párr. BI).

⁴ Ver: Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 5611).

⁵ Ver: Corte I.D.H., Gase del Tribunal Constitucional, Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 56(1). Ver asimismo, Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, Tomo 1, pág. 73, en portal de Internet: <http://www.cverdad.org.pe/infiml/index.php> en el que se establece que:

El 5 de abril de 1992, mediante el golpe que quebró el orden constitucional, el gobierno de Fujimori promulgó una serie de disposiciones que endurecieron la legislación antiterrorista (OL 25475, 25499, 25659, 25744) sin contemplar el respeto de garantías mínimas del debido proceso". Asimismo, se encargó de extender, a través de la promulgación de varios Decretos Ley, las prerrogativas militares, ampliando su poder en las zonas de emergencia y en la actividad contrasubversiva. Con ello, se amplió la discrecionalidad de las fuerzas del orden, en una evidente disminución de los controles democráticos de sus acciones contrasubversivas. Simultáneamente continuaron las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas por diversos agentes estatales[...]

⁶ Ver: Decreto Ley 25418 de 6 de abril de 1992 que profirió la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional e instituyó transitoriamente el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, anexo 5 de la demanda.

⁷ En cuanto a la disolución del Congreso, la CIDH hizo mención en su informe especial al hecho de que dicha institución "venía desempeñando una importante labor esclarecedora en relación con hechos que constituían violaciones a los derechos humanos, a través de las actividades de las comisiones investigadoras". CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Perú, párrs. 52 y 53.

9. El Consejo Permanente de la OEA convocó a una Reunión *ad-hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores con el fin de considerar "la grave situación por la que atrav[esaba]" el Perú. Dicha Reunión *ad-hoc* de Ministros se reunió en abril y mayo de 1992. En la Reunión *ad-hoc* celebrada en abril de 1992 se resolvió, *inter alia*, "hacer un llamado para que se restable[ciera] urgentemente el orden institucional democrático en el Perú y se p[usiera] fin a toda acción que afect[ara] la vigencia de los derechos humanos, evitándose la adopción de nuevas medidas que contin[uaran] agravando la situación".

10. En ejercicio de las funciones encomendadas a la Comisión por parte de la Reunión *ad-hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, y como resultado de varias visitas realizadas durante los meses de abril y mayo de 1992, la CIDH emitió un informe especial de país en donde hacía constar que

recibió numerosas comunicaciones dando cuenta de diversas medidas de fuerza adoptadas y aplicadas por el nuevo gobierno, entre las que deben citarse la ocupación y clausura del Palacio Legislativo y del Palacio de Justicia; el arresto domiciliario de los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso y de otros parlamentarios [...]⁸.

B. El cese de los trabajadores del Congreso

11. El 16 de abril de 1992 el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional emitió el Decreto Ley 25438 mediante el cual constituyó la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República (en adelante "Comisión Administradora"). A la Comisión Administradora se le encargó que "adopt[ara] las medidas administrativas y dict[ara] las acciones de personal que [fueran] necesarias"⁹. Dicha Comisión estaba presidida por el General de Ejército peruano en retiro Wilfredo Mori Orzo y sus funciones le fueron reiteradas mediante el Decreto Ley 25477 de 6 de mayo de 1992¹⁰.

12. El 21 de julio de 1992, mediante el Decreto Ley 25640, se autorizó la ejecución del proceso de racionalización del personal del Congreso de la República. Dicha racionalización comprendía una serie de incentivos por renuncia voluntaria del trabajador, la reubicación de plaza en el sector oficial o el cese por excedencia. Mediante el Decreto mencionado se previno de antemano la presentación del recurso judicial idóneo, al establecer en el artículo 9 del mismo que "[n]o proced[ía] la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente la aplicación del [...] Decreto Ley" y en el artículo 10, que se derogaban o dejaban en suspenso, según el caso, "las disposiciones que se op[usieran] al [...] Decreto Ley [25640]"

13. Asimismo, el Decreto Ley 25759 de 1 de octubre de 1992 dispuso que el proceso de racionalización concluyera el 6 de noviembre siguiente. Mediante dicho Decreto

⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Perú*, párr. 42,

⁹ Decreto Ley 25436 (art. 1). Anexo 6 de la demanda

¹⁰ Ver: Decreto Ley 25436 (art. 1 y Decreto Ley No 26477 (art. 41, Anexos 6 y 7 de la demanda, respectivamente,

¹¹ Decreto Ley No 25640. Anexo 8 de la demanda. También en portal de Internet: <http://www.congreso.gob.pe/ntleyllimágenes/Leyes/25640.pdf>

Ley, se asignó a la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso la realización de un proceso de evaluación y selección de personal mediante exámenes de calificación. Los funcionarios que no alcanzaran los puntajes requeridos o que no se presentaran al concurso, serían cesados por causal de reorganización. Además, el Decreto Ley 25759 derogó el artículo 4 del Decreto Ley 25640¹².

14. La Resolución No. 1239-A-92-CACL emitida el 13 de octubre de 1992 por el Presidente de la Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas, 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. Mediante dicha resolución se dispuso, asimismo, que "[l]a Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República, no aceptar[ia] reclamos sobre los resultados del examen" (artículo 27) ¹³.

15. La Comisión Administradora programó para el 18 de octubre de 1992 el proceso de evaluación para los trabajadores que no se acogieron al proceso de renuncias voluntarias y a los incentivos económicos. Sin embargo, éste se llevó a cabo los días 24 y 25 de octubre siguientes, en razón de la existencia de denuncias de corrupción en el proceso inicialmente convocado, bajo la conducción del Coronel del Ejército Peruano Carlos Novoa Tello, quien adujo estar a cargo del proceso por encontrarse con licencia para postular como candidato al Congreso su Presidente, el General Wilfredo Mari Orzo¹⁴.

16. El 6 de noviembre de 1992 el Coronel Novoa Tello, actuando como Presidente de la Comisión Administradora, emitió las Resoluciones Nos. 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, que fueron publicadas el 31 de diciembre de 1992. Mediante dichas resoluciones fueron cesados 1117 trabajadores y funcionarios del Congreso que habrían decidido no inscribirse en el concurso de mérito convocado, o porque habiéndose inscrito no concurren a las pruebas o no obtuvieron resultados satisfactorios¹⁵. Entre las personas despedidas se encuentran las víctimas del presente caso.

¹² Ver: Decreto Ley 25759, Anexo 9 de la demanda, El artículo 4 del Decreto Ley 25640 que fue derogado por este dispositivo legal previera:

Vencido el plazo de 15 días naturales siguientes a la publicación del decreto señalado en el Artículo 2 del [...] Decreto Ley [25640], 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 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 el tiempo de servicio y demás beneficios que le corresponda de acuerdo a la ley.

¹³ El Decreto Ley 25477 (Anexo 7 de la demanda), también dispuso en su artículo 1 la creación con carácter transitorio de la Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas, cuyo titular sería el presidente de la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso.

¹⁴ En efecto, el General Mori Orzo había solicitado licencia el 22 de octubre de 1992 y fue reemplazado por el Coronel Novoa Tello a partir de esta fecha. Sin embargo, la Resolución Suprema que así lo dispuso, no fue emitida sino hasta el 6 de noviembre siguiente. Ver Anexos 25, 10 Y 11 de la demanda.

¹⁵ Ver: Resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de noviembre 6 de 1992, publicadas en el diario El Peruano el 31 de diciembre de 1992, Anexo 12 de la demanda.

17. En ese contexto de fractura del orden constitucional, característico del momento en que se dio la destitución de los trabajadores del Congreso, exista una crisis institucional que creó la suspensión de instituciones democráticas y que provocó una situación de incertidumbre jurídica para todos los habitantes del Perú, especialmente para los trabajadores cesados.

C. Las gestiones administrativas

18. Durante los años 1993 y 1994, las víctimas del presente caso presentaron diferentes recursos ante las directivas del Congreso de la República, sin resultado alguno. En enero de 1993 presentaron ante el Presidente del Congreso Constituyente Democrático (en adelante "CCD") un recurso de reconsideración de sus despidos, que no fue atendido¹⁰.

19. Posteriormente, los trabajadores cesados presentaron un recurso de apelación que tampoco fue atendido. En razón de lo anterior, insistieron nuevamente, y tuvieron como resultado la Resolución No. 1534-93-CCD/OGA-OPER, entre otras, mediante las cuales se declararon improcedentes sus medios impugnatorios en única y definitiva instancia, sin pronunciarse sobre el fondo de los mismos. El 18 de septiembre de 1994, las víctimas solicitaron que se declarara la nulidad de la Resolución de su cese y el 26 de septiembre siguiente, la Resolución No. 840-94-CCDIG.RRHH declaró inadmisibles dichos recursos¹¹.

20. Finalmente, el 15 de diciembre de 1994, los 257 trabajadores cesados del Congreso presentaron recursos de revisión administrativos y, de acuerdo a lo normado en el Decreto Supremo No. 002-94-JUS, los 30 días hábiles que el Congreso Constituyente Democrático tenía para resolver los recursos vencieron el 26 de enero de 1995, sin que las víctimas obtuvieran respuesta alguna. En esa fecha, la vía administrativa previa quedó agotada¹².

D. Las gestiones judiciales

21. Las víctimas presentaron diferentes recursos basándose en el orden constitucional, independientemente de las prohibiciones establecidas en los decretos leyes que generaron las violaciones a sus derechos. Así, el 2 de marzo de 1995, los peticionarios presentaron una acción de amparo, que correspondió al 28° Juzgado Especializado en lo Civil de Lima.

22. La acción de amparo era concebida como un procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales de las personas¹³. Ésta está

¹⁰ Ver: Anexo 13 de la demanda.

¹¹ Ver: Anexo 13 de la demanda.

¹² Ver: Decreto Supremo N°002-94-JUS, Anexo 14 de la demanda y antecedentes que constan en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1997, parte del expediente No. 338-96-AA/TC que se tramitaba en representación de los trabajadores cesados del Congreso en la jurisdicción interna, Anexo 13 de la demanda.

¹³ Ver: Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*, Sentencia de 31 de enero de 2001 Serie E No 71, párr. 91 y Corte I.D.H., *El Habeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (Ans. 27.2, 25.1 Y 7.6 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/a7 del 30 de enero de 1987, Serie A No 8, párr. 32.

000003

concebida en el Perú como una acción de garantías constitucionales²⁰. Asimismo, la acción de amparo estaba destinada a "reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional" y las víctimas, ubicadas en un contexto de fragilidad institucional e inseguridad jurídica, intentaron el recurso idóneo que habra sido expresamente prohibido en el Decreto que dio origen a sus cesaciones y subsecuentes violaciones de sus derechos,

23. El 28° Juzgado Especializado en lo Civil de Lima declaró fundada la demanda e inaplicables las Resoluciones Nos. 1303-A-92-CACL y 1303-S-92-CACL de 6 noviembre de 1992, mediante sentencia de 26 de junio de 1995. En dicha sentencia ordenó que se repusiera a los demandantes en los cargos que ocupaban al momento de la afectación del derecho²².

24. El 12 de julio de 1995, el Procurador del Estado peruano recurrió la sentencia de primera instancia y el 21 de febrero de 1996, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Lima, reformó la sentencia apelada, para declarar improcedente la acción de amparo presentada por las víctimas del presente caso". El 11 de abril de 1996, un grupo de trabajadores cesados del Congreso de la República, presentó un nuevo recurso ante el Tribunal Constitucional peruano.

25. Los días 15 y 16 de junio de 1996 se conformó en el Perú un nuevo Tribunal Constitucional "autónomo e independiente"²⁴. Sin embargo, dicho Tribunal estuvo sometido a una campaña de presión relacionada con la reelección presidencial en el Perú que conllevó múltiples conflictos e inestabilidad en el seno del órgano colegiado²⁵. De hecho, en el trámite de la acción de amparo ante el Tribunal Constitucional, se presentaron irregularidades como el desconocimiento de la vista de la causa realizada el 22 de octubre de 1996, que se llevó a cabo con el pleno de los miembros del Tribunal Constitucional. Conforme a ley, 30 días después de la Vista de la Causa, se debió dictar la resolución final del proceso de Amparo sometido al Poder Judicial por los peticionarios, pero contrariamente se realizó otra vista a la causa, no solicitada por los peticionarios ni prevista por la ley, que se realizó con sólo 4 de los 7 miembros del Tribunal, pues 3 de ellos habían

²⁰ Ver: Constitución Política del Perú de 1993. Título V: De las Garantías Constitucionales, art. 200.

²¹ Ley 23506 (art 1), Anexo 18 de la demanda

²² Ver; Juzgado 28 Especializado en lo Civil de Lima. Sentencia de 26 de junio 1995, Anexo 15 de la demanda.

²³ Ver: Corte Superior de Justicia de Lima Quinta Sala Civil. Sentencia de 21 de febrero de 1996, Anexo 16 de la demanda.

²⁴ El Tribunal estaba integrado por siete miembros: Ricardo Nugent (Presidente), Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca, Luis Guillermo Ofaz Valverde, Delia Revoredo Marseno, Francisco Javier Acosta Sánchez y Jasó Garefa Marcelo. Ver: Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 56(3).

²⁵ Lo anterior, llevó a la creación de una "Subcomisión Evaluadora" dentro del reestablecido Congreso peruano, que produjo acusaciones constitucionales en contra de algunos magistrados en mayo de 1997. En junio siguiente, esos magistrados fueron destituidos y no fueron reinstalados sino mediante decisión del Congreso de 17 de noviembre de 2000. Ver Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, hechos probados, párr. 56.

sido previamente destituidos por haberse pronunciado por la inconstitucionalidad de la Ley que habilitaba una reelección del entonces Presidente Fujimori por tercera oportunidad.

26. El recurso interpuesto por los trabajadores cesados del Congreso ante el Tribunal Constitucional fue resuelto mediante sentencia de 24 de noviembre de 1997, cuando dicho Tribunal todavía se encontraba en crisis debido a las presiones y persecuciones sufridas por las autoridades peruanas. La decisión del Tribunal Constitucional confirmó la decisión de la Corte Superior de Lima, declarando improcedente la acción de amparo intentada por los demandantes²⁶.

27. El Tribunal Constitucional estableció en su decisión que si bien los demandantes iniciaron un dilatado trámite de reclamación en la vía administrativa, este último era improcedente en razón de que de conformidad con el artículo 27 de la Resolución 1239-A-92-CACL, los actos de la Comisión Administradora eran irrecurribles en vía administrativa y que, al no existir vía previa a la cual acudir, resultaba aplicable la Ley 23506 que en su artículo 28 se refiera a la no exigibilidad del agotamiento²⁷.

28. Como las víctimas acudieron al agotamiento de la vía administrativa que no les era "exigible", el Tribunal Constitucional consideró que el plazo para interponer la acción había caducado y, además, que por la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, la estructura orgánica del Congreso había variado sustancialmente y no podía intentarse por la vía de amparo reponer su situación que había devenido en "irreparable"²⁸.

E. Los daños

29. Durante más de cinco años, las víctimas de este caso agotaron todos los recursos administrativos y judiciales que tenían a su disposición y que se suponía eran los recursos idóneos para resolver su situación; sin embargo, no tuvieron acceso a un recurso sencillo y rápido de carácter judicial, conocido por un tribunal competente, independiente e imparcial para demandar el restablecimiento de sus derechos.

30. Los 257 trabajadores cesados del Congreso sufren daños materiales e inmateriales y han realizado gastos en los procesos a nivel interno y a nivel internacional.

²⁶ Ver: Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1997, parte del expediente No. 338-96-AA/TC que se tramitaba en representación de los 257 trabajadores cesados del Congreso en la jurisdicción interna, Anexo 13 de la demanda.

²⁷ Ver: Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1997, parte del expediente No. 338-96-AA/TC que se tramitaba en representación de los 257 trabajadores cesados del Congreso en la jurisdicción interna, Anexo 13 de la demanda.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1997, parte del expediente No. 338-96-AA/TC que se tramitaba en representación de los 257 trabajadores cesados del Congreso en la jurisdicción interna, Anexo 13 de la demanda.

000005

11. EXCEPCIONES PRELIMINARES

31. El 8 de marzo de 2006, la Comisión recibió de la Corte el escrito de contestación a la demanda e interposición de excepciones preliminares. En dicho escrito, Perú alegó tres excepciones preliminares a la competencia de la Corte para conocer el presente caso, a saber: caducidad, defecto legal V falta de legitimidad para obrar.

32. En esta oportunidad, la Comisión reitera su posición en el sentido de que el trámite del caso ha sido conforme con los requisitos procesales V normas convencionales, así como con la doctrina V jurisprudencia del Sistema Interamericano. La Comisión estima, por lo tanto, que las excepciones interpuestas por el Estado son improcedentes y que el Tribunal es competente para decidir sobre el fondo del caso.

A. Respecto del Informe de Admisibilidad

33. La Comisión reitera las razones que tuvo para declarar admisible el presente caso, las cuales constan en el Informe de Admisibilidad 52/00:

Agotamiento de los recursos internos

18. El Estado peruano alega que la denuncia del caso 11.830, recibida en la CIDH el 18 de octubre de 1997, fue presentada antes de haberse agotado los recursos de la jurisdicción interna. La sentencia del Tribunal Constitucional, respecto a la que ambas partes están de acuerdo que agotó los recursos de la jurisdicción interna, se dictó el 24 de noviembre de 1997 y se publicó el 12 de enero de 1998.

19. Al respecto, la Comisión observa que efectivamente la mencionada denuncia fue presentada antes de haberse agotado los recursos de la jurisdicción interna. Tal circunstancia, sin embargo, no obsta a su admisibilidad en la etapa actual del caso. Los requisitos de admisibilidad de una denuncia deben ser estudiados, en general, para el momento en que la Comisión se pronuncia sobre la admisibilidad. El artículo 46 de la Convención señala que "para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: a. que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". Al respecto, el momento de la presentación de la denuncia y el del pronunciamiento sobre admisibilidad son distintos. El artículo 33 del Reglamento de la CIDH, por ejemplo, faculta a la Comisión a solicitar al peticionario que complete los requisitos omitidos en la petición cuando la Comisión estime que "la petición es inadmisibile o está incompleta".

20. Aceptar el argumento de Perú respecto a que la mencionada denuncia sería inadmisibile porque al momento de su presentación no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, aún cuando en el presente momento en que la Comisión está pronunciándose sobre la admisibilidad ya están agotados tales recursos, implicaría una decisión formalista totalmente contraria a la protección de los derechos humanos consagrados en la Convención, y colocaría a las presuntas víctimas en un estado de indefensión, pues ya la Comisión probablemente no podría examinar su caso, aún cuando se le presentara en el futuro una nueva denuncia sobre los mismos hechos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "es un principio comúnmente aceptado que el sistema procesal es un medio para alcanzar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades" (cita omitida).

21. La Comisión concluye que la situación que debe tenerse en cuenta para establecer si se han agotado los recursos de la jurisdicción interna es aquella existente al decidir sobre la admisibilidad, y en consecuencia estima que con la referida sentencia del Tribunal

Constitucional de fecha 24 de noviembre de 1997 y publicada el 12 de enero de 1998 queda **satisfecho el requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna previsto en el artículo 46(1)al de la Convención Americana**"

22. En lo relativo a la denuncia del caso 12.038, la Comisión observa que tal denuncia fue presentada el 10 de julio de 1998, fecha para la cual ya estaban debidamente agotados los recursos de la jurisdicción interna.

Plazo de presentación

23. La Comisión observa que en el caso 11.830 la denuncia fue presentada con anterioridad a la fecha de la sentencia que agotó los recursos internos, mientras que en el caso 12.038 la denuncia fue recibida en la CIDH el 10 de julio de 1998, es decir, antes de que transcurrieran seis meses de la publicación, el 12 de enero de 1998, de la sentencia del Tribunal Constitucional que agotó los recursos de la jurisdicción interna. Por tanto, se encuentra **satisfecho el requisito establecido en el artículo 46(1)(b) de la Convención Americana**,

Duplicación de procedimientos y cosa Juzgada

24. La Comisión entiende que la materia de la petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni reproduce una petición ya examinada por este u otro organismo internacional. Por lo tanto, los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(e) y 47(d) se encuentran también satisfechos,

Caracterización de hechos alegados

25. La Comisión considera que la exposición de los peticionarios se refiere a hechos que de ser ciertos padecerían caracterizar una violación de derechos garantizados en la Convención

34. La Comisión desea subrayar que, en el procedimiento ante ella, el Estado hizo *valer* una única consideración sobre admisibilidad: el supuesto no agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, defensa procesal que fue considerada y elucidada por la Comisión en la forma citada. Por lo tanto, algunos argumentos presentados por el Estado en su primera y segunda excepciones preliminares, supuestamente referidos a la admisibilidad del caso, no fueron presentados ante la Comisión en la oportunidad procesal pertinente, y la posición general de la Comisión, que solicita que el Tribunal recoja en su sentencia, es que el Estado no puede hacerlos valer en este momento.

35. La jurisprudencia del Tribunal es pacífica respecto del hecho de que las defensas procesales de admisibilidad deben hacerse *valer* en las primeras etapas del procedimiento y, para abundamiento, ha establecido que

[...] el proceso de tramitación de denuncias individuales que procure culminar con una decisión jurisdiccional de la Corte, requiere de la integridad institucional del sistema de protección consagrado en la Convención Americana [...] El procedimiento ante la Comisión contempla garantías tanto para el Estado denunciado como para las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes, dentro de las cuales cabe destacar las relacionadas con las condiciones de admisibilidad de la petición y las relativas a los principios de contradicción, equidad procesal y seguridad jurídica²⁹. Es en el procedimiento ante la Comisión que el Estado denunciado suministra

²⁹ Ver: Corte I.D.H. *Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41 y 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005" Serie A No. 19, párrs. 25 a 27.

inicialmente la información, alegatos y prueba que estime pertinentes en la relación con la denuncia, y aquella prueba rendida en procedimientos contradictorios podrá ser posteriormente incorporada en el expediente ante la Corte.

36. En aplicación de estos principios, la Comisión estima que los argumentos de admisibilidad no presentados ante la Comisión deben ser desechados por extemporáneos. En toda instancia, y subsidiariamente, la Comisión estima que ningún argumento del Estado justificara la sustracción del asunto de la competencia de la Corte. La Comisión presenta a continuación, en este sentido, algunas consideraciones adicionales.

B. Primera excepción preliminar presentada por el Estado

37. En su contestación, el Estado peruano alega la "caducidad" en la presentación de la demanda, pues un grupo de víctimas se habría "adherido" a la petición con posterioridad a los seis meses a los que hace referencia el artículo 32 del Reglamento de la CIDH y los artículos 46 y 47 de la Convención.

38. La Comisión reitera que la presunta caducidad señalada no encuentra asidero alguno en la normativa de la Convención Americana y los Estatutos y Reglamentos de los órganos del Sistema. En el presente caso, la parte lesionada se determinó sobre una base objetiva: la lista de personas comprendidas en la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1997³¹.

39. De conformidad con el derecho de defensa y el principio del contradictorio, las partes pertinentes de la comunicación por medio de la cual el reclamante presentó a la Comisión dicha sentencia y el correspondiente listado de víctimas se transmitió al Estado en el momento oportuno. El Estado no presentó objeción ni observación alguna respecto de la lista. Fue así como se completó la identificación de algunas de las víctimas, y como, consecuentemente, se procedió a admitir el caso respecto de los 257 trabajadores, quienes son la totalidad de víctimas identificadas e individualizadas.

40. En ese sentido, la Comisión manifestó en su Informe de Admisibilidad, que

tanto la denuncia del caso 11,830 como la del caso 12.038 mencionan los nombres específicas de algunas personas, agregando "y otros", y [...] durante la tramitación del caso la CIDH ha recibido de los peticionarios distintas listas de nombres de las presuntas víctimas, y ha recibido también solicitudes de adhesión de otras personas que solicitan se les incorpore como presuntas víctimas [...] la CIDH asume como presuntas víctimas a todas las personas comprendidas en la sentencia dictada el 24 de noviembre de 1997 por el Tribunal Constitucional [...]³².

41. Es decir, una vez que los hechos violatorios fueron puestos en conocimiento del Sistema Interamericano, la determinación de las víctimas fue realizada sobre la base de

30 Corte I.D.H., *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006 Serie E No"144, párr. 174.

31 Ver: CIDH, Informe de Admisibilidad N. 52/00, Caso Trabajadores Cesados del Congreso, Anexo 1 de la demanda

32 Ver: Expediente ante la Comisión, Comunicación al Estado, de 17 de septiembre de 1998,

33 CIDH, Informe de Admisibilidad N. 52/00, Caso **Trabajadores** Cesados del Congreso. nota al pie 1,

un elemento de prueba que no fue objeto de controversia y del cual se deriva la calidad de víctima en el presente caso. Dicha determinación fue hecha por la Comisión en aplicación tanto de las normas de la Convención Americana como del principio *pro homine*. Cabe subrayar que la Corte se ha pronunciado en circunstancias similares en aplicación del mismo raciocinio",

42. De conformidad con esta actuación, en el Informe de Admisibilidad número 52/00 se dejó constancia de que la sentencia del Tribunal Constitucional fue dictada el 24 de noviembre de 1997, Y que dicha sentencia recogía el listado total de víctimas, pues algunas de ellas se habrían adherido gradualmente al proceso". Por lo tanto, la Comisión sostiene que la excepción preliminar presentada por el Estado no tiene sustento.

C. Segunda Excepción Preliminar presentada por el Estado

43. El Estado peruano desarrolla bajo la segunda excepción preliminar su posición de que la Comisión habría abierto erróneamente el caso 11.830. Como fundamento de su excepción, el Estado argumenta:

- a. que la solicitud de medida cautelar interpuesta ante la Comisión el 26 de marzo de 1998 pretendía que la Comisión emitiera pronunciamiento sobre el fondo del asunto, y que la Comisión debió admitir "la denuncia" como un "nuevo caso, prescindiendo de los antecedentes contenidos" en ella;
- b. los trabajadores que presentaron la denuncia lo hicieron sin anexar "documento alguno que demuestre que tenía la representatividad de dichos ex trabajadores"; y que
- c. actualmente algunas de las personas calificadas como víctima en la demanda trabajan en el Congreso de la República, por lo que ya no tendrían dicha calidad.

Argumento sobre la calificación de la denuncia

44. Respecto del primer argumento, si bien no es claro a cuál denuncia hace referencia el Estado cuando alega que ésta debería haber sido admitida como un "nuevo caso", la Comisión entiende que el supuesto agravio se refiere al hecho de que la Comisión habría abierto un "caso" con base en hechos descritos en lo que los peticionarios titularon como una solicitud de "medida cautelar". Al respecto, la Comisión estima que la Convención Americana no establece ninguna limitación que fundamente el alegato estatal.

45. El artículo 48(1) de la Convención establece con claridad que la Comisión "al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra [la] Convención", procederá de conformidad. La Comisión desea subrayar que el lenguaje de dicho artículo, al referirse a "comunicación" es particularmente

³⁴ Corte I D.H., *Instituto de Reeducación del Menor v. Perú*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004; Serie E No. 112, párr. 111"

³⁵ CIDH, Informe de Admisibilidad N. 52/00, Caso Trabajadores Cesados del Congreso, párr. 10

amplio, y que no existe razón alguna para suponer que la apertura de casos deba estar restringida a documentos que se han titulado como "peticiones".

46. La Comisión no encuentra elemento alguno derivado de la apertura del caso con base en la solicitud recibida, que podría haber lesionado el derecho de defensa estatal: al procedimiento fue aplicada, en forma expresa y con conocimiento del Estado, la normativa reglamentaria y convencional sobre tramitación de peticiones individuales; de conformidad con el derecho de defensa y el principio del contradictorio, la Comisión abrió el caso con base en la solicitud presentada, y las partes pertinentes de la comunicación respectiva fueron enviadas al Estado", el cual presentó argumentos e información respecto del mismo.

47. La Comisión dejó constancia de esta actuación en su Informe de Admisibilidad, cuando registró en él que habla recalificado la solicitud original: "[/]a denuncia relativa al caso 11.830, presentada originalmente como solicitud de medidas cautelares [...]"³⁷. Por las razones expuestas, la Comisión considera que el argumento presentado por el Estado no es procedente.

Argumentos sobre la "falta de representatividad"

48. Respecto del segundo argumento, aquél de conformidad con el cual los trabajadores que presentaron la denuncia lo hicieron sin anexar "documento alguno que demuestre que tenía la representatividad de dichos ex trabajadores", es un principio del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos que cualquier grupo de personas puede denunciar la violación de los derechos consagrados por la Convención, facultad ésta que ha sido calificada por la Corte como "un rasgo característico del sistema de protección internacional de los derechos humanos"³⁸.

49. Como en el caso que se cita, en el caso que nos ocupa, los pronoventes son un "grupo de personas", y por lo tanto, satisfacen una de las hipótesis previstas, para fines de legitimación, en artículo 44 de la Convención Americana. A este respecto, la Corte ha indicado que

l'el acceso del individuo al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos no puede ser restringido con base en la exigencia de contar con representante legal. La Corte ha señalado que "las formalidades características de ciertas ramas del derecho interno no rigen en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo principal y determinante cuidado es la debida y completa protección de esos derechos"³⁹.

³⁶ Expediente ante la Comisión, Comunicación al Estado, de 17 de septiembre de 1998.

³¹ CIDH, Informe de Admisibilidad N. 52/00, Caso Trabajadores Cesados del Congreso, párr. 2

³⁸ Corte I.D.H., *Caso Castillo Petruzzi y otras Excepciones Preliminares*, Serie C No.41, párr. 77

³⁹ Corte I.D.H., *Caso Accvado Jaramilla y otros*, Sentencia de 7 do febrero de 2006. Serie C No.144, párr. 137.

50. Por lo tanto, la Comisión estima que la presunta falta de "representatividad" al interponer la denuncia no es óbice para que se constituya la competencia de la Corte en este caso.

Argumento sobre la presunta reinstalación

51. Respecto del tercer argumento, a saber, la alegada reinstalación de algunas víctimas, la Comisión estima que dicha circunstancia constituye una constatación de fondo, y que el estudio y consideración de cualesquiera efectos que hubiese desplegado se relaciona con la materia de reparaciones. Asimismo, es pertinente aclarar que, aún en presencia de reinstalación, es pertinente considerar la consumación de la violación, como un asunto de fondo, y los efectos causados durante el tiempo que ésta duró, como un asunto de reparaciones. En razón de ello, la Comisión estima que la alegada reinstalación de algunas víctimas no impide que se constituya la competencia de la Corte en el presente caso.

D. Tercera Excepción Preliminar presentada por el Estado

52. En su tercera excepción, la cual califica como "excepción de falta de legitimidad para obrar", el Estado argumenta que la Comisión Interamericana no ha tenido presente que 41 víctimas no han otorgado ante el Tribunal poder para ser representados. El requisito citado por el Estado se deriva del artículo 33(3) del Reglamento de la Corte. No hace mención el Estado, sin embargo, que el mismo artículo citado dispone que "[e]n caso de que [la información sobre representación] no sea señalada, la Comisión será la representante procesal de aquéllas como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas".

53. Por lo tanto, la excepción presentada por el Estado no se sustenta en norma alguna que establezca la falta de patrocinio letrado ante el Tribunal como un obstáculo a la jurisdicción de la Corte.

54. Por las razones expuestas, la Comisión estima que es pertinente el rechazo de las excepciones preliminares interpuestas por el Estado, y pasa a desarrollar sus argumentos sobre el fundamento jurídico del caso.

IV. DERECHO

55. Como lo expuso en sus alegatos orales, la Comisión considera que el Estado de Perú ha reconocido expresamente las violaciones que se someten al conocimiento del Tribunal en la demanda, al expresar en el párrafo 6 de su contestación:

a. Que, si bien el artículo 9 del Decreto Ley 25640, materia de cuestionamiento en el presente proceso, contravenía las disposiciones contenidas en los artículos 8(1) y 25(1) de la Convención Americana, sus alcances no fueron aplicados por los Tribunales de Justicia del Estado Peruano para desestimar las pretensiones de los Trabajadores Cesados [y]

b. Que, si bien durante el periodo 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

000011

contravenían los derechos consagrados en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana, el Estado Peruano consciente de las irregularidades producidas en el cese de los servidores de la Administración Pública, **viabilizó** la conformación de Comisiones Especiales idóneas para revisar el universo de los procesos de cese colectivo, en el marco de los Principios Constitucionales del Debido Proceso y del Derecho de Defensa.

56. En ese sentido, la Comisión le solicita al Tribunal que declare las violaciones a las garantías y protección judiciales en relación con la obligación de respetar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, que han sido expresamente reconocidas por el Estado. Sin perjuicio de esto, la Comisión repasará sus alegatos respecto de las violaciones alegadas.

A. DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL (ARTÍCULO 25(1)) y A LAS GARANTÍAS JUDICIALES (ARTÍCULO 8(1))

57. El artículo 25(1) de la Convención Americana establece que:

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, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

58. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, esta es una disposición general que recoge instituciones como el amparo o la tutela, que deben ser procedimientos sencillos y breves para la protección de los derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte ha considerado que

los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 [de la Convención] y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática⁴⁰.

59. En el Estado peruano, la acción de amparo está concebida como una acción de garantías constitucionales" destinada a "reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional"; sin embargo, en el contexto de fractura del orden constitucional y de crisis institucional peruana, la garantía constitucional del amparo fue prohibida de antemano en el mismo cuerpo del decreto ley 25640, referente a la racionalización del personal del Congreso de la República, cuyo artículo 9 establece que "[n]o proced[ía] la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente la aplicación del [...] Decreto Ley".

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso nbi*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C No. 114, párr. 128, donde cita: Corte I.D.H. *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías*. Serie A. Opinión Consultiva OC-S/87 del 30 de enero de 1987, párr. 42; Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párr. 97; Corte I.D.H., *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68, párr. 106; y Corte I.D.H., *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27, 2, 25 Y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-S/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 33.

⁴¹ Constitución Política del Perú de 1993, Título V: De las Garantías Constitucionales, art. 200

⁴² Ley 23506 (arto 1). Anexo 1B de la demanda.

60. Asimismo, el artículo 27 de la Resolución 1239-A-92-CACL, que 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, dispuso que "[l]a Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República, no aceptar[la] reclamos sobre los resultados del examen"

61. La supresión de la posibilidad de revisión y control del acto administrativo que generó la violación sufrida por las víctimas (por medio del Decreto Ley No 25640, artículo 9 y la Resolución 1239 A-92-CACL, artículo 27), vulneró el derecho a un recurso sencillo y rápido: primero, al sustraer un acto administrativo al control gubernativo y luego, al escrutinio jurisdiccional. En ese sentido, la existencia de actos del Estado que no sean objeto de control por vía administrativa o por vía judicial, es incompatible con lo dispuesto por la Convención Americana entendiendo además que en la última, el control de los tribunales no debe de ser meramente formal⁴³.

62. La Corte ha interpretado que los amplios términos del artículo 25(1) de la Convención Americana implican

la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales[... y ...], además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley"⁴⁴.

63. La Corte también ha indicado que

[n]o basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser efectivos, es decir, deben ser capaces de producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención [puesto que la] existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática, en el sentido de la Convención⁴⁵.

64. El Tribunal ha señalado "que 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"⁴⁶.

65. Asimismo, la Corte Interamericana ha reiterado recientemente que

⁴³ Corte I.D.H. "Caso Juan Humberto Sánchez" Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 121; Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awá Tz'inkí*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 112; y Corte I.D.H. "Caso Ivcher Bronstein" Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 135. Ver también en ese sentido: Corte I.D.H., *Caso Castillo Petruzzi y otros*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, en el que las víctimas habrán sido juzgadas por el delito de traición a la patria para el cual se aplicaba un procedimiento sumario llevado adelante por jueces "sin rostro", con respecto al cual tampoco cabía la interposición de acciones de garantía.

⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 89 citando Corte I.D.H., *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 Y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 23,

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García*. Sentencia de 6 de abril de 2006, párr. 144

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García*. Sentencia de 6 de abril de 2006, párr. 145,

según la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)⁴⁷.

66. En el presente caso, la situación fue la contraria: mediante un decreto-ley el Estado peruano suprimió de antemano, la posibilidad de recurrir al recurso idóneo desde la misma promulgación del decreto. En ese sentido, es importante destacar lo indicado por el perito Samuel Abad Yupanqui quien en su declaración jurada refirió lo siguiente,

[e]l amparo ha sido el proceso constitucional que mayores modificaciones ha sufrido a partir del golpe del 5 de abril de 1992. Aparte de la nueva competencia otorgada al desactivado Tribunal de Garantías Constitucionales por el Decreto Ley 25721, se desnaturalizó el régimen procesal de la medida cautelar y se crearon arbitrarias causales de improcedencia.

De esta manera, se empezó a incluir en cada uno de los decretos leyes que el Gobierno reputaba necesario, una disposición que impedía el empleo del amparo para cuestionar las arbitrariedades cometidas. Una de estas causales fue establecida por el Decreto Ley 25640 [...]⁴⁸.

67. No obstante la prohibición de los dispositivos legales, contraria a la Convención, los trabajadores del Congreso que consideraron afectados sus derechos laborales por las resoluciones de la Comisión Administradora presentaron, una vez agotada la vía administrativa, una acción de amparo que correspondió al Vigésimo Octavo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima.

68. El Vigésimo Octavo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima emprendió el estudio de la demanda para concluir que el funcionario que habla suscrito tales resoluciones no tenía autoridad para ello, a causa de una irregularidad en la publicación del acto administrativo por el cual se le designó en dicho cargo. El juzgado de instancia abordó el análisis del problema, con la valoración de la legalidad del acto administrativo que designó al presidente de la Comisión encargada de la ejecución del proceso de evaluación a los funcionarios del Congreso, norma que por su naturaleza era susceptible de control judicial⁴⁹.

⁴⁷ Corte ID.H., *Caso Masacres de Iquillo*. Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 287; Corte ID.H., *Caso Baldeón García*. Sentencia de 6 de abril de 2006, párr. 143 y Corte ID.H., *Caso LópezAlvarez*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie E No. 141, párr. 147.

⁴⁸ Declaración jurada del señor Samuel Abad Yupanqui, Defensor Adjunto para Temas Constitucionales, Defensora del Pueblo del Perú, presentada ante la Corte como parte del trámite del presente caso el 20 de junio de 2006, págs. 4 y 5.

⁴⁹ Al respecto, ver: Comisión IOH. Informe 48/00 Perú. Abril 13 de 1999. Caso Walter Humberto Vásquez. párrafo 91, el cual es un caso ocurrido en el Perú en la misma época de los hechos de la demanda, durante la adopción de similares medidas por parte del gobierno del presidente Alberto Fujimori. En el cual el gobierno dispuso la remoción de trece vocales de la Corte Suprema de Justicia y declaró que no procedía la acción de amparo dirigida a impugnar los efectos de la aplicación del Decreto de Remoción. Presentada la denuncia ante el Sistema Interamericano, la CIDH consideró que el único recurso sencillo y rápido que tenía la víctima para impugnar los efectos del Decreto de Remoción era el Recurso de Amparo. La CIDH concluyó a su vez, que la eliminación de la posibilidad de ejercer esta acción, por la omisión de pronunciamiento sobre el mérito del asunto planteado, constituyó una violación, por parte del Estado peruano, del derecho consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana.

000914

69. En razón de que la decisión fue contraria al Estado, el Procurador la impugnó y correspondió entonces conocerla a la Corte Superior de Lima, tribunal que se pronunció revocando la decisión del *a qua* sobre la procedencia de la acción de amparo sin analizar el fondo del reclamo. La referida sentencia fue confirmada con los mismos fundamentos por el Tribunal Constitucional, que conoció en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de amparo'o.

70. La decisión del Tribunal Constitucional se fundamentó básicamente en dos argumentos. Primero, que las pruebas de evaluación no eran susceptibles de reclamo alguno, y no estando la *vfa* previa regulada, era innecesario acudir a ella. En consecuencia, el plazo para el ejercicio de la acción de amparo, sesenta días luego de la vulneración alegada, -las Resoluciones Nos. 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de noviembre 6 de 1992, publicadas el 31 de diciembre de 1992- estaba vencido. El Tribunal Constitucional no consideró necesario analizar el argumento de que dicha prohibición de revisión era contraria a la Convención. El segundo argumento se fundó en que por la nueva Constitución Política promulgada el 29 de diciembre de 1993, la cual modificó la estructura del Congreso, la situación de amparo que se demandaba se tornaba irreparable, por haber desaparecido dicha institución.

71. Al condicionar la procedencia de la acción a los alcances de una resolución administrativa --por demás violatoria de la Convención Americana-- y al omitir pronunciamiento de mérito de acuerdo a lo alegado y probado por las partes, esta decisión sustrajo a los Trabajadores del Congreso de la posibilidad de la garantía judicial, recurso necesario para verificar la realización de unos derechos protegidos por la Convención Americana, la Constitución y la ley del mismo Estado.

72. El planteamiento de la decisión del Tribunal Constitucional, en una forma u otra, negó a los Trabajadores del Congreso cualquier posibilidad de control o revisión judicial a sus reclamos. Por una parte, el Tribunal determinó que los hechos que generaron la situación de los demandantes se hacían irreparables con el advenimiento de la nueva Constitución Política, por lo tanto no era procedente la acción constitucional. Por otra, la *vfa* ordinaria a la cual remitió el Tribunal estaba vedada, pues las víctimas estaban en ese momento fuera de término para acudir al proceso contencioso administrativo". Los Trabajadores del Congreso quedaron, por lo tanto, sin protección contra una decisión arbitraria, a través de una decisión arbitraria.

73. La Corte Interamericana ha manifestado que

⁵⁰ El artículo 200 de la Constitución Política del Perú de 1993. establece que:

Corresponde al Tribunal Constitucional:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad,
2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento,
3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignados por la Constitución, conforme a ley

⁵¹ Ver: Ley 27584 Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, Artículos 17 y 18"

000015

la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla".

74. Aún si se interpretase, hipotéticamente, que los trabajadores del Congreso tuvieron libre acceso a la jurisdicción a través del desarrollo del recurso judicial ante los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional en la forma expuesta, esto no serra suficiente para dar por cumplida la garantra judicial que impone al Estado el artrculo 25 de la Convención Americana. Las meras formalidades de un proceso, no representan la efectividad del recurso", pues éste se encuentra concebido como un medio para lograr la protección judicial efectiva de los derechos humanos que requiere un resultado.

75. En el presente caso, los trabajadores del Congreso, tenfan el derecho que las autoridades judiciales, incluida la máxima instancia en el pals, el Tribunal Constitucional, revisara los méritos de su demanda y fuera al fondo del asunto para obtener una decisión que aceptara sus argumentos y los repusiera en sus derechos o que por el contrario, desestimara sus reclamos; sin embargo, no les fue posible ejercer su derecho.

76. La situación a la que se han visto expuestos los Trabajadores del Congreso, no es un hecho aislado o que obedezca a una intención del Estado de reorganizar una de sus instituciones. El gobierno del presidente Alberto Fujimori Fujimori generó un marco de inestabilidad jurrdica e institucional con leyes y decretos que pretendran modificar de tajo la estructura del Estado para facilitar la instauración del nuevo régimen con ausencia de controles. La consecuencia de tales acciones fue la desnaturalización del Estado de Derecho y la limitación a la protección de los derechos humanos de las personas, que demandaron infructuosamente su restablecimiento al poder judicial, que vio menguada su función como contralor de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes del Estado".

77. El artículo 8(1) de la Convención establece que:

⁵² Corte I.D.H., Caso Castillo Petruzzi y otros. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 185 donde cita: Corte I.D.H., *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 272, 25 Y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr., 24

⁵³ Corte ID.H., *Caso del Tribunal Constitucional*, Sentencia de 31 de enero de 2001 Serie C No. 71, párr. 90; Corte I.D.H., *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70, párr. 191; y Corte I.D.H., *Caso Cesti Hurtada*. Sentencia de 29 de septiembre de 1999 Serie C No., 66, párr. 125,

⁵⁴ La eliminación de la independencia de los paderes ha trardo coma consecuencia un debilitamiento de los recursos instaurados para proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, situación agudizada a través de la adopción de decretos leyes cuyas disposiciones dejan en situación en extremo precaria el ejercicio de los derechos humanos. Resultado de ello es un estado de incertidumbre e inseguridad creciente en importantes sectores de la población peruana. La Comisión considera que a través de este proceso se están creando las condiciones institucionales y legales qua sirvan de justificación a la arbitrariedad.Comisión IDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. Marzo 1 2 de 1993, párr. 85.

000016

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 (...) o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

78. La Comisión considera que en aplicación de las garantías judiciales, extendidas a determinar obligaciones del orden laboral que protege el artículo 8(1) de la Convención Americana, es un aspecto esencial que se examine, o se reexamine, la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales",

79. En este sentido, la Corte Interamericana ha valorado el alcance del derecho a un debido proceso:

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso⁵⁶,

80. Como ya ha sido señalado por el Tribunal, el artículo 8 de la Convención

no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos⁵⁷,

81. El artículo 8 establece lo que en el derecho internacional de los derechos humanos se conoce como el derecho al debido proceso que, al igual que las disposiciones de los artículos 7(6) y 25, no pueden suspenderse en estados de excepción^B. Sin embargo, en el presente caso, la resolución que negó la revisión de los exámenes en vía administrativa excluyó a las víctimas de la protección judicial, al erigirse como requisito reglamentario de procedencia de una acción de garantía constitucional. Por su parte, la vía

⁵⁶ Ver: Comisión IDH. Informa 119/99. Perú, Octubre 6 de 1999. Caso Susana Higuchi Miyagawa, párrafo 54, en el que la CIDH consideró que la decisión que pone fin a una actuación judicial tampoco ha de ser formal, pues debe ir al fondo de los hechos, verificar si estos ocurrieron de acuerdo a lo alegado y probado. Debe establecer la responsabilidad de la persona que generó con su conducta la acción u omisión violatoria, y entonces, decidir de fondo. De no hacerlo, el recurso Judicial se torna en inconcluso además de ser ineficaz, al no amparar al sujeto de la violación ni proveerle de la reparación adecuada.

⁵⁶ Corte I.O.H.. Caso *Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrafo 126.

⁵⁷ Corte I.D.H.. Caso *del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie E No. 71, párrafo 69 citando Corte I.D.H., *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 27.

⁵⁸ Corte I.O.H.. *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)" Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987- Serie A No. 9, párrafo 30.

de un proceso ordinario para revisar el caso estaba fuera de término⁵⁹, quedando entonces las víctimas sin protección alguna por una decisión arbitraria. La admisión de cualesquiera de estas interpretaciones por los órganos del Sistema Interamericano equivaldría a suprimir el goce del derecho a la protección y garantías judiciales de los peticionarios en contradicción a lo dispuesto por el artículo 25(a) de la Convención⁶⁰.

82. A la luz de los artículos 8 y 25 de la Convención, los Estados parte de la misma, se han comprometido a suministrar recursos sencillos y rápidos de carácter judicial, por tribunales competentes e independientes para que las personas demanden el restablecimiento de sus derechos, cuando consideren que han sido violados por los agentes u órganos del Estado. Recursos judiciales o medios procesales que sean efectivos y que en combinación con las reglas del debido proceso, garanticen el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención, la Constitución o la legislación interna de los Estados, a quienes se encuentren bajo su jurisdicción⁶¹.

83. En su vasta jurisprudencia al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que la salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos⁶². En razón de lo anterior, la inexistencia - y más aún- la prohibición de recursos internos efectivos colocó a las víctimas del presente caso en una situación de indefensión violatoria de la Convención Americana⁶³.

84. Por todo lo expuesto, la Comisión ha concluido, a la luz de las normas convencionales y de la jurisprudencia del sistema interamericano, y así solicita a la Corte que lo haga, que el Estado negó a las víctimas su derecho a las garantías y protección judiciales y con ello, violó lo dispuesto en los artículos 25(1) y 8(1) de la Convención en contra de los 257 trabajadores cesados del Congreso que hacen parte del presente caso.

B. Incumplimiento por parte del Estado con las obligaciones establecidas en el artículo 1(1) y 2 de la Convención Americana (Obligación de Respetar los Derechos y Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno)

85. El artículo 1(1) de la Convención establece que

⁵⁹ Ley 27584 Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, Artículos 17 y 18"

⁶⁰ Comisión IDH. Informe 105/99 **Argentina**. Septiembre 29 de 1999. Caso **Narciso Palacios**, párrafo 58. En un caso contra Argentina ante la CIDH, la víctima alegó el rechazo de su demanda contencioso-administrativa en virtud de la falta de agotamiento de la vía administrativa, la Comisión entonces consideró que si bien es cierto que los Estados, establecen requisitos para la admisibilidad de los recursos en el orden interno, la falta de claridad y determinación de estos, también puede constituir una violación a la protección judicial demandada, cuando se pretende con ello cerrar el acceso a la jurisdicción.

⁶¹ Corte I.D.H., Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 Y 8 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrs. 23-24.

⁶² Corte I.D.H., *Caso Tibi*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie E No. 114, párr. 130; Corte I.D.H. *Caso "Cinco Pensionistas"*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie E No. 98, párr. 126 y Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie E No. 71, párr. 89.

⁶³ Corte I.O.H., Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 Y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

(l)as 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.

86. Como consecuencia de la violación de los derechos consagrados en los artículos 8(j) y 25(1) de la *Convención Americana*, el Estado incumplió su obligación de respetar los derechos y libertades consagrados en la misma y de asegurar y garantizar el libre y pleno ejercicio de esos derechos a toda persona sujeta a su jurisdicción. En efecto, el Estado peruano tenía el deber de organizar el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de las cuales se manifestaba el ejercicio del poder público, de manera tal que fueran capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. De conformidad con lo manifestado por la Corte Interamericana, lo anterior

se impone independientemente de que los responsables de las violaciones de estos derechos sean agentes del poder público, particulares, o grupos de ellos⁶⁴, ya que según las reglas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención⁶⁵.

87. De lo anterior se deriva también la obligación de los Estados de utilizar diligentemente todos los medios a su disposición para realizar una investigación seria y efectiva dentro de un plazo razonable, que sirva de base para el procesamiento, esclarecimiento de los hechos, juzgamiento y sanción de los autores materiales e intelectuales de toda violación de los derechos protegidos en la *Convención Americana*.

88. Por su parte, el artículo 2 de la Convención determina que

[S]i 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.

89. En el presente caso, el artículo 9 del Decreto Ley 25640 de 21 de julio de 1992 y el artículo 27 de la Resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992, impidieron a los Trabajadores del Congreso de la República, disfrutar de los derechos protegidos y garantizados en los artículos 25(1) y 8(1) de la *Convención Americana*.

90. Respecto del artículo 2 de la Convención, el Tribunal ha manifestado que

⁶⁴ Corte I.D.H., *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 99, párr. 142; Corte I.D.H., *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 210; y Corte LDH., *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie e No. 37, párr. 174.

⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie e No. 99, párr. 142; Corte I.D.H., Corte LO.H., *Caso "Cinco Pensionistas"*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie e No. 58, párr. 163; Corte I.D.H., *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie e No. 70, párr. 210; Corte LO.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awos Tíngni*, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie e No. 79, párr. 154; y Corte IOH, *Caso Baana Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie e No. 72, párr. 178"

000019

[e]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías⁶⁵.

91. Asimismo, la Corte ha sostenido que los Estados Partes en la Convención no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades reconocidos en ella⁶⁷. El Tribunal ha afirmado, inclusive, que "una norma puede violar *per se* el artículo 2 de la Convención, independientemente de que haya sido aplicada en [un] caso concreto",⁶⁸.

92. De lo anterior se infiere que en virtud de que el Estado peruano no ha adecuado su legislación a la Convención, ha incumplido la obligación impuesta a los Estados partes por el artículo 2 de la misma y por lo tanto, la CIDH concluye y así solicita a la Corte que lo haga, que el Perú incumplió la obligación establecida en el artículo 2 de la Convención Americana en perjuicio de las víctimas del presente caso.

V. REPARACIONES

93. En razón de que los hechos alegados en el presente caso, y de que la prueba allegada al Tribunal denotan las violaciones en las que incurrió el Estado peruano en contra de las víctimas, la CIDH presenta a la Corte sus pretensiones sobre las reparaciones y costas que a su criterio, el Estado peruano debe otorgar como consecuencia de su responsabilidad internacional.

94. En ese sentido, la Comisión Interamericana solicita a la Corte que ordene al Estado indemnizar los daños materiales e inmateriales causados a las víctimas, en los términos que más adelante se indican. Asimismo, la Comisión Interamericana solicita a la Corte que ordene al Estado el pago de las costas y gastos legales incurridos por las víctimas y sus representantes en la tramitación del caso tanto a nivel nacional, como las que se originan en la tramitación del presente caso ante el sistema interamericano.

A. Obligación de reparar

95. Una función esencial de la justicia es remediar el daño causado a la víctima. Esta función debe expresarse a través de una rectificación o restitución y no únicamente a través de una compensación, la cual no restablece el balance moral ni devuelve aquello que fue tomado.

⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Lorí Berensan Mejía*. Sentencia de 26 de noviembre de 2004. Serie E No. 119, párr. 219; Corte I.D.H. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor"*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie E No. 112, párr. 206 y Corte LDH. *Caso "Cinco Pensionistas"*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie E No. 98, párr. 165.

⁶⁷ Corte I.D.H., *Caso Lori Berenson Mejía*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie E No. 119, párr. 221; Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004" Serie E No. 110, párr. 71 y Corte LO.H., *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. párr. 182.

⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Lar; Berenson Mejía*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie E No. 119, párr. 221; Corte I.D.H. *Caso Hilaire, Constantino y Benjamín y otros*. Sentencia de 21 de junio de 2002, Serie E No. 94, párrs. 114 y 115 y Corte I.D.H., *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 72"

000920

96. El artículo 63(1) de la Convención Americana establece que:

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

97. Tal como ha indicado la Corte en su jurisprudencia constante,

el artículo 63(1) de la Convención Americana recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación⁶⁹.

98. Las reparaciones son cruciales para garantizar que se haga justicia en un caso individual, y constituyen el mecanismo que eleva la decisión de la Corte más allá del ámbito de la condena moral. Las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer el efecto de las violaciones cometidas. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación.

99. De no ser posible la plena restitución, le corresponde a la Corte Interamericana ordenar que se adopten una serie de medidas para que, además de garantizarse el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones y se efectúe el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados en el caso pertinente⁷⁰. La indemnización en tales casos tiene el objeto primordial de reparar los daños reales, tanto materiales como morales, sufridos por las partes lesionadas. El cálculo de los daños y perjuicios sufridos debe necesariamente ser proporcional a "la gravedad de las violaciones y del perjuicio resultante"⁷². Asimismo, las reparaciones tienen el objeto adicional --aunque no menos fundamental-- de evitar y refrenar futuras violaciones.

⁶⁹ Corte I.D.H., *Caso Carpio Nicolle y otros*. Sentencia 22 de noviembre, 2004. Serie E No. 117, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez*. Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie E No. 116, párr. 52; Corte I.D.H., *Caso De la Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie E No. 115. párr. 139

⁷⁰ Corte IDH., *Caso Carpio Nicolle y otros*. Sentencia 22 de noviembre, 2004. Serie E No. 117, párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez*. Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie E No. 116, párr. 53; Corte IDH., *Caso De la Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie E No. 115, párr. 140

⁷¹ Corte IDH., *Caso Bulacio*. Sentencia de 30 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párr. 70; Corte I.D.H., *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros*, Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie E No. 94, párr. 204 y Corte IDH., *Caso de la "Ponel Blanca" (Paniagua Morales y otros)*. Reparaciones (art. 63) Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie E No. 76, párr. 80,

⁷² Naciones Unidas, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario*, E/CN.4/Sub.2/1996/17, párr. 7

100. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos por el derecho internacional (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los **beneficiarios**), no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando para ello disposiciones de su derecho interno⁷³, pues "[d]onde hay violación sin sanción o daño sin reparación, el derecho entra en crisis, no sólo como instrumento para resolver cierto litigio, sino como método para resolverlos todos, es decir, para asegurar la paz con justicia"⁷⁴.

101. En el presente caso, la Comisión Interamericana ha demostrado que el Estado incurrió en responsabilidad internacional por la violación en perjuicio de las víctimas establecidas en el párrafo 3 de la demanda de los derechos a las Garantías y Protección Judiciales, así como al incumplimiento de su obligación de respetar los derechos y a su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos de la Convención Americana.

102. En atención a las disposiciones reglamentarias de la Corte que otorgan representación autónoma al individuo, la Comisión Interamericana solamente desarrollará los criterios generales en materia de reparaciones y costas que considera deberlan ser aplicados por el Tribunal en el presente caso. La Comisión Interamericana entiende que corresponde a las víctimas y sus representantes la concreción de sus pretensiones, de conformidad con el artículo 63 de la Convención Americana y los artículos 23 y concordantes del Reglamento de la Corte. En el eventual caso que las víctimas no hagan uso de este derecho, se solicita a la Corte que otorgue a la CIDH una oportunidad procesal para que pueda cuantificar las pretensiones pertinentes. Asimismo, la Comisión Interamericana se permite indicar que hará saber a la Corte oportunamente si tiene alguna observación en cuanto a la cuantificación de las pretensiones de las víctimas o sus representantes.

B. Medidas de Reparación

103. En el presente caso, la Comisión Interamericana ha demostrado que el Estado incurrió en responsabilidad internacional por la violación de los derechos de los derechos humanos consagrados en los artículos 8(1) y 25(1) de la Convención Americana en relación con los artículos 1(1) Y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de los 257 trabajadores cesados del Congreso.

104. Por su parte la Corte ha señalado que las medidas de reparación tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas⁷⁵. Dichas medidas comprenden las diferentes formas en que un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en la que incurrió, que conforme al derecho internacional consisten en

⁷³ Corte I.D.H., *Caso Lod Berenson Mejía* Sentencia de 25 de noviembre de 2004., Serie E No. 119, párr. 231; Corte I.D.H., *Caso Carpio Nicolle y otros*, Sentencia 22 de noviembre 2004. Serie E No. 117, párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez*. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie E No. 116, párr. 53,

⁷⁴ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, LAS REPARACIONES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, trabajo presentado en el Seminario "El sistema Interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI", San José, Costa Rica, noviembre de 1999.

⁷⁵ Corte I.D.H., *Caso Carpio Nicolle y otros*. Sentencia 22 de noviembre. 2004, Serie C No. 117, párr. 89; Corte I.D.H., *Caso De la Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 141; Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez POQUIYURI*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie E No. 110, párr. 190.

000022

medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición⁷⁶.

105. En virtud de lo anteriormente expuesto, la Comisión Interamericana pretende que la Corte ordene medidas de reparación integral, ello requiere que se establezcan y refuercen, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos de oficio que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles.

106. De conformidad con los elementos probatorios presentados y a la luz de los criterios establecidos por el Tribunal en su jurisprudencia, la Comisión Interamericana reitera sus conclusiones y pretensiones respecto a las medidas de reparación relativas a los daños materiales e inmateriales y a otras formas de reparación y satisfacción que corresponden en el caso de los 257 trabajadores cesados del Congreso.

b.1. Medidas de compensación

107. La Corte ha establecido los criterios esenciales que deben orientar una justa indemnización destinada a compensar económicamente, de una manera adecuada y efectiva, los daños sufridos producto de las violaciones en contra de los derechos humanos. Asimismo, la Corte ha establecido que la indemnización tiene un carácter meramente compensatorio, y que la misma será otorgada en la extensión y medida suficientes para resarcir tanto los daños materiales como inmateriales causados⁷⁷.

b.1.i. Daños materiales

108. La Corte en su jurisprudencia sobre reparaciones ha sido consistente al establecer que los daños materiales incluyen el daño emergente y el lucro cesante, así como el daño inmaterial o moral tanto para la víctima como para su núcleo familiar en ciertos casos⁷⁸.

109. El daño emergente ha sido entendido como la consecuencia patrimonial directa e inmediata de los hechos. En este concepto se considera la afectación patrimonial derivada inmediata y directamente de los hechos en relación con los gastos en que incurrieron las víctimas para tratar de recurrir a un recurso judicial efectivo en relación con

⁷⁶ Ver Naciones Unidas, *Informe definitivo presentado por Theo Van Boven, Relator Especial para la Restitución, Compensación y Rehabilitación de las Víctimas de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Humanitario*, E/CN.4/Sub.2/1990/10, 26 julio de 1990. Ver también: Corte I.D.H., *Caso Blake. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Sentencia* de 22 de enero de 1999. Serie E No. 48, párr. 31; *Caso Suárez Rasero. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *Sentencia* de 20 de enero de 1999. Serie E No. 44, párr. 41.

⁷⁷ Corte I.D.H., *Casa Híndire, Constantine y Benjamín y otros*, *Sentencia* de 21 de junio de 2002. Serie E No. 94, párr. 204; Corte I.D.H., *Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos) *Sentencia* de 27 de agosto de 1998, Serie E No. 39, párr. 41.

⁷⁸ Corte I.D.H., *Caso Tibi. Sentencia* de 7 de septiembre de 2004. Serie E No. 114, párr. 237; Corte I.D.H., *Caso del Caracazo. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Sentencia* de 29 de agosto de 2002, Serie E No. 95; y Corte I.D.H., *Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros*. *Sentencia* de 21 de junio de 2002, Serie E No. 94.

la cesación de sus labores⁷⁹. Como lo podrá establecer directamente la Corte, los trabajadores cesados del Congreso peruano realizaron esfuerzos económicos muy importantes con el fin de tratar de obtener las debidas protección y garantías judiciales ante el acto administrativo que estableció su cese de labores.

110. Por otra parte, el lucro cesante se entiende como la pérdida de ingresos económicos o beneficios que se han dejado de obtener con ocasión de un hecho determinado y que es posible cuantificar a partir de ciertos indicadores mensurables y objetivos.⁸⁰ Sin perjuicio de las pretensiones que presenten los representantes de las víctimas, la CIDH solicita a la Corte que fije en equidad el monto de la indemnización correspondiente al daño emergente y lucro cesante, en uso de sus amplias facultades en esta materia.

b.1.2. Daños inmateriales

111. Sobre el daño inmaterial, la Corte ha establecido que:

["J El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia" No siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello de dos maneras. En primer lugar, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en apreciación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos que tengan efectos como la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad, el consuelo de sus deudos o la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir⁸¹.

112. Asimismo, la Corte ha sugerido la existencia de una presunción en cuanto al daño inmaterial sufrido por las víctimas de violaciones de derechos humanos, al decir que el daño moral o inmaterial infligido a las víctimas resulta evidente, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a agresiones y vejámenes a sus derechos humanos experimente un sufrimiento moral, y que "no requiere prueba para llegar a la mencionada conclusión".

⁷⁹ Corte I.O.H., *Caso Loayza Tamayo Reparaciones* (an. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie E No. 42, párr. 147; y Corte I.D.H., *Caso Aloeboetoe y otros. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Serie E No. 15, párr. 50.

en Corte I.D.H., *Caso Carpio Nicolle y otros*. Sentencia 22 de noviembre, 2004, Serie E No. 117, párr. 105 y siguientes; Corte I.O.H., *Caso De la Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004, Serie E No. 115, párrs. 151 y 152

⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez*, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie E No. 116, párr. 80; Corte I.D.H., *Caso De la Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004, Serie E No. 115, párr. 155; Véase también, Corte I.D.H., *Caso Carpio Nicolle y otros*, Sentencia 22 de noviembre, 2004, Serie E No. 117, párr. 117.

⁸¹ Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 19 de julio de 2004, Serie E No. 110, párr. 217; Corte I.D.H., *Caso "19 Comerciantes"*. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie E No. 109, párr. 248.

000024

113. En el presente caso, la Comisión reitera la importancia del reconocimiento de los daños inmateriales causados a las víctimas del presente caso, las cuales se vieron expuestas no solo a su cese repentino, lo que constituye una causal de angustia al tomar en cuenta que su trabajo era la fuente principal de ingresos en las familias de la gran mayoría de víctimas, sino además, ante la imposibilidad de recurrir dichas decisiones ante algún órgano competente.

b.Z. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

114. La satisfacción ha sido entendida como toda medida que el autor de una violación debe adoptar conforme a los instrumentos internacionales o al derecho consuetudinario, que tiene como fin el reconocimiento de la comisión de un acto ilícito. La satisfacción tiene lugar cuando se llevan a cabo tres actos, generalmente en forma acumulativa: las disculpas, o cualquier otro gesto que demuestre el reconocimiento de la autoría del acto en cuestión; el juzgamiento y castigo de los individuos responsables y la toma de medidas para evitar que se repita el daño.

115. La CIDH expondrá a continuación su postura respecto a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, requeridas en el presente caso. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, y dada la particularidad y gravedad de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el presente caso, una reparación integral exige que el Estado garantice a los 257 trabajadores cesados del Congreso el acceso a un recurso judicial sencillo, rápido y eficaz, para que sean revisadas sus demandas en relación con la desvinculación de que fueron objeto por parte de la Comisión Administradora del Congreso de la República mediante las Resoluciones Nos. 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de 6 de noviembre de 1992, publicadas el 31 de diciembre de 1992. Para que ello sea conforme a la Convención Americana, dicho recurso debe de gozar de las garantías judiciales correspondientes y conducir a un pronunciamiento sobre los méritos de las demandas presentadas por los trabajadores a nivel interno.

116. Asimismo, el Estado se encuentra obligado a prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos como las que ahora nos ocupan, en consecuencia, la Comisión solicita a la Corte que ordene al Estado que modifique el artículo 9° del Decreto Ley 25640 de 21 de julio de 1992⁸³ y el artículo 27 de la Resolución No.1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992⁸⁴, para hacerlos compatibles con la Convención Americana y que adopte las medidas legales, administrativas y de otra índole que fueran necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro, en cumplimiento de los deberes de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos por la Convención.

C. Los beneficiarios

117. El artículo 63(1) de la Convención Americana exige la reparación de las consecuencias de una violación y "el pago de una justa indemnización a la parte

⁸³ Ver Anexo 8 de la demanda.

⁸⁴ Ver Anexo 24 de la demanda

lesionada". Las personas con derecho a dicha indemnización son generalmente aquellas directamente lesionadas por los hechos de la *violación* en cuestión. En atención a la naturaleza del presente caso, los beneficiarios de las reparaciones que ordene la Corte como consecuencia de la *violaciones* a los derechos humanos perpetradas en su perjuicio por el Estado peruano, son las establecidas en el párrafo 3 de la demanda.

D. Costas y gastos

118. De conformidad con la jurisprudencia constante de la Corte, las costas y gastos deben entenderse comprendidos dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63(1) de la Convención Americana, puesto que la *actividad* desplegada por la parte lesionada, sus derechohabientes o sus representantes para acceder a la justicia internacional implica erogaciones y compromisos de carácter económico que deben ser compensados.⁵ Asimismo, el Tribunal ha considerado que las costas a que se refiere el artículo 55(1)(h) del Reglamento de la Corte comprenden los gastos necesarios y razonables para acceder a los órganos de supervisión de la *Convención Americana*, figurando entre los gastos, los honorarios de quienes brindan asistencia jurídica.

119. En la especie, la Comisión Interamericana solicita a la Corte que ordene al Estado peruano el pago de las costas y gastos debidamente probados por aquéllas, tomando en consideración las especiales características del presente caso tanto en la tramitación del mismo ante el sistema interamericano como a *nivel* nacional.

120. La Comisión estima que durante este proceso se ha confirmado la pertinencia de las conclusiones y medidas recomendadas en su informe de fondo, requeridas ante este Tribunal en la demanda y el procedimiento subsiguiente, y *por lo tanto*, solicita a la Corte que declare las violaciones en que ha incurrido el Estado peruano y decrete las medidas de reparación correspondientes.

Washington, D.C.
27 de julio de 2006

⁹⁵ Corte I.D.H., *Caso Carpio Nicolle y otros*. Sentencia 22 de noviembre de 2004, Serie E No. 117, párr. 143; Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez*. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie E No. 116, párr. 115; Corte I.D.H., *Caso De la Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie E No. 115, párr. 177.