



000572

Lima, 11 de abril de 2006

Doctor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

Ref: Alegatos escritos
Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú

Señor Secretario:

El Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), de manera atenta, se dirige a usted en respuesta a su comunicación CDH-11.830/038 del 3 de marzo de 2006, mediante la cual la Secretaría de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Honorable Corte") nos puso en autos de las excepciones preliminares y contestación del Ilustre Estado del Perú (en adelante "el ilustre Estado peruano" o simplemente "el Estado") a la demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión") y al escrito autónomo de solicitudes, argumentos y pruebas de los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas (en adelante "los intervinientes comunes" o "los intervinientes").

En tiempo y forma correspondientes, venimos a observar el contenido del referido recurso, con arreglo a los argumentos de hecho y de derecho que se expondrán a continuación.

I. CUESTIONES PRELIMINARES

Antes de abordar las excepciones preliminares interpuestas por el Estado, quisiéramos someter a la consideración de esta Honorable algunas cuestiones preliminares que surgen del escrito de contestación alcanzado por éste.

1. Falta de representación y capacidad para obrar de la agente titular del Estado Peruano.

Mediante escrito de 23 de febrero de 2006, el ilustre Estado peruano presentó sus escritos de excepciones preliminares y de contestación de la demanda y observaciones a las solicitudes argumentos y pruebas de los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas. El recurso presentado fue suscrito por la Dra. Antonia Julia Carmela Amillas D'arrigo, presunta agente titular del Estado Peruano ante

la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso Trabajadores Cesados del Congreso. No obstante ello, recién el 24 de marzo de 2006 - esto es más un mes después de presentado el recurso de contestación de la demanda por el Estado ante esta Honorable Corte - se publicó la Resolución Suprema Nº 046-2006-JUS designando formalmente a la Dra. Antonia Julia Carmela Amillas D'Arrigo como agente titular del Estado Peruano para el caso de referencia. Dicha resolución dispone:

"Artículo 1º.- Designar a la abogada ANTONIA JULIA CARMELA ARNILLAS D'ARRIGO, Procuradora Pública del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, como Agente Titular del Estado peruano para el caso Trabajadores Cesados del Congreso Nº 11.830 CDH en calidad de ad honorem".

El artículo 21 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, referido a la Representación de los Estados, establece que

1. Los Estados que sean partes en un caso estarán representados por un Agente, quien a su vez podrá ser asistido por cualesquiera personas de su elección.

Por su parte, el Reglamento para la Designación y Desempeño de los Agentes del Estado Peruano ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos², establece que la designación de los indicados agentes debe realizarse mediante Resolución Suprema. Con tal efecto dispone que

"Artículo 4º.- Designación de los Agentes

El Ministerio de Justicia procederá a la designación de los agentes mediante Resolución Suprema que será refrendada por los Ministros de Justicia y Relaciones Exteriores.

A partir de su designación la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores transmitirá al Agente designado la demanda y anexos enviados por la Corte, así como toda documentación posterior que se genere en el caso (...)".
[Énfasis agregado]

De modo que es solo después de su designación, formalizada mediante la publicación de la Resolución Suprema correspondiente, que el agente designado cuenta con autorización legal para conocer la demanda y sus anexos y proceder a su respectiva contestación.

La Constitución Política del Perú expresamente señala que

¹ Decreto Supremo Nº 046-2006-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el viernes 24 de marzo de 2006.

² Decreto Supremo Nº 007-2005-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el domingo 17 de julio de 2005.

"Artículo 109°.- La Leyes obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte".

000574

En consecuencia, en el presente caso, es evidente que la contestación a la demanda formulada por el Estado fue presentada por un agente que no había sido designado con arreglo a las normas que regulan la designación de agentes del Estado peruano ante la Corte Interamericana. Consecuentemente, ello significa que la persona que envió el recurso no solo carecía entonces de legítimo interés y capacidad para obrar, sino que - mediante las irregularidades antes acotadas - el propio Estado puso en cuestión la condición de la Sra. Antonia Julia Carmela Arnillas D'arrigo como interlocutora válida en el presente caso.

Por este motivo respetuosamente se solicita a la Honorable Corte Interamericana, *prima facie*, considere la posibilidad de dar por no contestada la demanda.

Sin perjuicio de ello, a continuación los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas procederán a contestar los argumentos vertidos en el documento alcanzado por el Estado en calidad de recurso de presentación de excepciones preliminares y de contestación de la demanda, así como del escrito autónomo de solicitudes, argumentos y pruebas presentado por los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas.

2. Respecto a los fundamentos de hecho

El Estado Peruano "(...) considera de especial de relevancia circunscribir los [hechos) al caso concreto de litis y a su vez enmarcarlos en el contexto de la normatividad vigente en la época en que ocurrieron los hechos"³.

y agrega que "el quiebre del orden institucional en el Perú, se produjo a consecuencia de la dación del Decreto Ley N° 25418, de fecha 06 de abril de 1992, que aprobó la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, la cual señalaba que el objetivo fundamental de dicho Gobierno era la reforma institucional del país, orientada a lograr una auténtica democracia, que elevara sustancialmente los niveles de vida de la población creando las condiciones para una mejor realización de la persona humana"⁴.

De esta manera el Estado Peruano pretende que la Honorable Corte Interamericana conozca del presente caso a partir de un visión sui generis de los hechos, que obvia el contexto real en el que se enmarcaron los acontecimientos que condujeron a la violación de los derechos humanos materia de autos.

En efecto, Señor Presidente, es necesario resaltar que las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores cesados del Congreso, no constituyeron parte de una simple "modernización de la administración pública, con el objetivo de realizar una reforma institucional del Estado". Antes bien, lo que ocurrió es que en, en el marco

³ Escrito de contestación del Estado peruano, Pág. 11, Párr. 37.

⁴ Escrito de contestación del Estado peruano, Pág. 11, Párr. 38.

de un proceso cuyo objetivo era asumir el control absoluto de todos los poderes del Estado y asegurar para sí y el régimen cívico-militar que lo sostenía la más completa impunidad,

"El 5 de abril de 1992 el Presidente Fujimori disolvió el Congreso y el Tribunal de Garantías Constitucionales, y destituyó a numerosos jueces de la Corte Suprema de Justicia..."⁵.

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó entonces en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú que

"La desnaturalización del Estado de Derecho en el Perú afecta el corolario fundamental de los derechos humanos, vale decir, el derecho de acudir ante autoridades judiciales independientes e imparciales con el fin de que aseguren el respeto a los derechos garantizados y a los principios esenciales de la democracia representativa a la luz de la separación efectiva, y no meramente formal, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este debilitamiento estructural es incompatible con los principios sobre los cuales debe funcionar el Poder Judicial en su rol de tercero imparcial para dirimir conflictos, para investigar y juzgar de oficio a quienes quebrantan el orden público y como contralor de la constitucionalidad de los actos de los otros dos poderes del Estado.

La tutela de los derechos humanos en el marco de la democracia implica la existencia de un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado, así como la supremacía de la ley. Ello, en general, no existe actualmente en Perú, debido, en gran parte, a la desarticulación del tribunal constitucional y a los resultados actuales de la reforma judicial. La reforma judicial iniciada por el actual Gobierno del Perú ha erosionado gravemente la independencia del Poder Judicial (...)",⁶.

El despido arbitrario de las víctimas en el presente caso no se consumó en medio de un proceso de "modernización del Estado", sino de intenso quiebre del Estado de derecho, de subversión del orden democrático y constitucional, y de sistemática violación de los derechos humanos en el Perú. Un contexto, además, en el que el acceso a mecanismos de tutela jurisdiccional efectiva por parte de las víctimas de estos atropellos estuvo intensamente mediatizado por la reacción, arbitraria y discrecional, de un Poder Judicial carente de la autonomía e independencia requeridos para una defensa substantiva de los derechos humanos.

⁵ Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Párr. 56.1

⁶ Segundo Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Reflexiones Finales, Párrafos 2 y 3.

Por esta razón, los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas solicitan a la Honorable Corte tenga presente el contexto general en que se insertan los hechos que constituyen la materia de la presente litis y no circunscriba los mismos exclusivamente al "contexto de la normatividad vigente en la época en que ocurrieron los hechos", como pretende el Estado.

3. Reconocimiento expreso de la responsabilidad internacional por la violación de los derechos humanos de las víctimas efectuado por el Estado Peruano.

En su escrito de contestación de la demanda el Estado Peruano ha señalado:

- "a. Que, si bien el artículo 9° del Decreto Ley **Nº** 25640, materia de cuestionamiento en el presente proceso, contravenía las disposiciones contenidas en los artículos 80 (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.
- b. Que, si bien durante el período de los procesos de racionalización del personal del Congreso Nacional de la República Peruana, estuvieron vigentes disposiciones de carácter legal y administrativo, materia de cuestionamiento que contravenían los derechos consagrados en los artículos 1°(1) y 2° 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"?

Al respecto, respetuosamente solicitamos a la Honorable Corte Interamericana considerar en la decisión que recaiga sobre los presentes autos el reconocimiento expreso realizado por el Estado Peruano en el sentido de que el artículo 9° del Decreto Ley **Nº** 25640 contravenía las disposiciones contenidas en los artículos 8° (1) y 25° (1) de la Convención Americana; y que, asimismo, estuvieron vigentes disposiciones de carácter legal y administrativo que contravenían los derechos consagrados en los artículos 1°(1) Y 2° de la Convención Americana

4. Compromiso del Estado de conformar una nueva Comisión Multisectorial para encontrar fórmulas que permitan llegar a una solución amistosa en el presente caso.

Como quedó establecido en la demanda de la Comisión Interamericana

⁷ Escrito de contestación del Estado peruano, Pág. 3, Párr. 6.

"Mediante nota de 11 de julio de 2000, la CIDH se puso a disposición de las partes con el objeto de buscar una solución amistosa. El 11 de agosto de 2000 el peticionario Adolfo Fernández Saré solicitó una prórroga en razón de las reuniones que se estaban llevando a cabo con el Estado "para encontrar fórmulas que nos permitan llegar a una solución amistosa". El 11 de agosto y el 1 de octubre de 2000, el Estado peruano solicitó se ampliara el término concedido para continuar explorando la posibilidad de iniciar un procedimiento de solución amistosa".

Al respecto, el Estado acertadamente recuerda en su escrito de contestación que, de manera concurrente

"(...) 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,⁹.

No obstante, en su oportunidad, el mismo Estado informó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que la Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta final de solución referida al caso CIDH N° 11.830, "Trabajadores Cesados del Congreso", terminó sus sesiones el 7 de abril de 2003 sin haber concretado un acuerdo de solución amistosa.

Desde el punto de vista de las víctimas, la conformación de una Comisión Multisectorial encargada de elaborar una propuesta final de solución amistosa referida al caso CIDH N° 11.830 (Trabajadores Cesados del Congreso) representó un avance en el tratamiento del caso, toda vez que el hecho mismo de que se conformara la Comisión y que esta formulara propuestas de resarcimiento económico por los daños sufridos por las víctimas significaba que el Estado de manera implícita reconocía que había lesionado los derechos de las indicadas personas y que constituía su deber reparar a estas por tales actos. Empero, su visión acerca del alcance de las medidas de reparación apropiadas frente a las violaciones ocurridas fue profundamente limitada, lo que condujo, no obstante el tiempo consumido por estas, al fracaso de tales negociaciones.

A nuestro criterio por ello, Señor Presidente, aceptar el ofrecimiento del Estado para "(...) conformar [otra] Comisión Multisectorial que revise el cese de los Trabajadores considerados víctimas en la demanda de la Comisión Interamericana, siguiendo los lineamientos establecidos en las normas legales que establecían la revisión de los ceses colectivos (...) "¹⁰, solo contribuiría a prolongar aún más el

⁸ Demanda de la Comisión Interamericana, pág. 12, Párr. 20.

⁹ Escrito de contestación del Estado peruano, Pág. 3, Párr. 6.

¹⁰ Escrito de contestación del Estado Peruano, Pág. 3, Párr. 7.a

sufrimiento de las víctimas y a mantener la situación violatoria de sus derechos humanos.

Por este motivo le solicitamos a la Honorable Corte que este ofrecimiento del Estado sea desestimado.

11. Absolución de las excepciones interpuestas por el Ilustre Estado Peruano en su recurso de contestación de la demanda.

En su escrito de contestación de la demanda, invocando el artículo 37° del Reglamento de la Corte Interamericana, el Estado Peruano opuso las siguientes Excepciones Preliminares: 1) excepción de caducidad; 2) excepción referida a defectos legales; y 3) excepción de falta de legitimidad para obrar.

De manera preliminar, los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas quieren hacer notar a esta Honorable Corte que, de conformidad con las disposiciones del artículo 37.2 del Reglamento de la Corte, "Al oponer excepciones preliminares, se deberán exponer los hechos referentes a las mismas, los fundamentos de derecho, las conclusiones y los documentos que las apoyen, así como el ofrecimiento de los medios de prueba que el promovente pretende hacer valer", no obstante lo cual el Estado peruano - en infracción de las referidas disposiciones del Reglamento de esta Honorable Corte - se ha reservado el derecho de presentar varias de las pruebas ofrecidas en su escrito de contestación de la demanda para otra oportunidad.

Por esta razón, respetuosamente solicitamos se de por no presentadas las pruebas que no hayan sido aparejadas con el recurso de contestación de la demanda presentado por el Estado peruano.

En cumplimiento del artículo 36.4 del Reglamento de la Honorable Corte Interamericana, los intervinientes comunes procedemos presentar nuestros alegatos escritos a las excepciones interpuestas por el Estado Peruano.

1. Excepción de caducidad

El Ilustre Estado Peruano señala en su contestación que en el Reglamento de la Comisión Interamericana que

"(...) no se prevé la figura de la adhesión, sin embargo la Comisión Interamericana admitió diversas adhesiones a la denuncia contenida en el caso NO 11830 Y en el caso NO 12038, con el agravante que éstas fueron admitidas cuando había vencido el plazo a que se refiere el artículo 320 del citado Reglamento, computado a partir del 12 de enero de 1998, fecha de publicación de la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 338-1996-AA/TC. Tal hecho ha permitido que casi la totalidad de los peticionarios adherentes hayan sido considerados como víctimas en la demanda, no obstante la extemporaneidad de su adhesión".

Por este motivo el Ilustre Estado Peruano le ha solicitado a la Honorable Corte Interamericana que

"(...) exclu[ya] del caso a los trabajadores cesados considerados como víctimas en la demanda, que presentaron su adhesión a la demanda en forma extemporánea".

Los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas lamentamos que el Estado Peruano desconozca la práctica habitual de la Ilustre Comisión Interamericana en la tramitación de peticiones individuales por la violación de los derechos consagrados en la Convención. Lo que el Ilustre Estado Peruano denomina "adhesión", hace referencia, en realidad, a la figura del "ca-peticionario", la misma que es de usual aplicación en aquellas situaciones en que, con posterioridad a la interposición de una petición ante la CIDH, terceros distintos de los peticionarios originales expresan su deseo de ser considerados también como peticionarios del caso. Y, aunque es cierto que esta situación en rigor no está contemplada en el Reglamento de la Comisión, constituye una práctica frecuentemente usada por esta que ha conducido, además de fortalecer el principio de economía procesal en la tramitación de peticiones, a impedir que se sacrifique el acceso de las víctimas a la protección de sus derechos humanos en base a consideraciones radicadas exclusivamente en la formalidad.

Para que el reconocimiento de terceros no apersonados como peticionarios en la petición original proceda se requiere, como en el presente caso, que el peticionario original del caso no manifieste su disconformidad con el ingreso de otros co-peticionarios.

Por la razón antes indicada, venimos a solicitar a esta Honorable Corte se sirva desestimar el pedido formulado por el Estado peruano de excluir a los trabajadores cesados que fueron incorporados como ca-peticionarios con posterioridad a la presentación original de la petición contra el Estado el 18 de octubre de 1997.

2. Excepción referida a defectos legales

El Ilustre Estado Peruano señala en su recurso que al haberse "(...)admiti[do] la denuncia formulada por Adolfo Fernández Saré, de fecha 26 de marzo de 1996, como parte integrante del caso N° 11830 que corresponde a una Medida Cautelar (...)", **"La** Comisión Interamericana desnaturalizó las formalidades del proceso normado por los artículos 29° y 37° del Reglamento de la Comisión Interamericana de derechos Humanos, al haber convalidado hechos que fueron puestos en conocimiento de su jurisdicción cuando no se había agotado la jurisdicción interna(...)"¹¹.

En tal sentido le solicita a la Honorable Corte Interamericana que declare fundada la excepción

¹¹ Escrito de contestación del Estado Peruano, Páginas 8 y 9. , Párr. 25.

"(...) en el sentido que la Comisión Interamericana debió admitir la denuncia como un nuevo caso, prescindiendo de los antecedentes contenidos en la Medida Cautelar,,¹².

Al respecto respetuosamente le recordamos al Ilustre Estado Peruano que el 18 de octubre de 1997, la Comisión Interamericana recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por los señores Adolfo Fernández Sare, Angela Valdéz Rivera, Roberto Ribotte Rodríguez, María Huaranga Soto y Manuel Carranza Rodríguez, tanto en su propio nombre como en el de otros trabajadores despedidos del Congreso.

El 13 de febrero de 1998, la misma Comisión Interamericana comunicó a los peticionarios que de conformidad con el artículo 29 del anterior Reglamento de la CIDH, la situación descrita en la solicitud

"En principio (...) no configura[ba] un caso urgente en el cual se hace necesario solicitar medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas"

Habida cuenta de que la situación descrita no ameritaba el otorgamiento de medidas cautelares, el 26 de marzo de 1998, los peticionarios presentaron a la Comisión Interamericana una denuncia por violación de los derechos humanos contra el estado Peruano, basándose en los hechos que sustentaron la solicitud de medidas cautelares.

El Estado peruano parece desconocer, sin embargo, que las medidas cautelares y el sistema de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, son instituciones distintas en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Las medidas cautelares buscan evitar una violación irreparable de los derechos humanos y no un pronunciamiento sobre el fondo, motivo por el cual su otorgamiento no constituye un prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión. En cambio el sistema de peticiones individuales busca, entre otras cosas, sancionar directamente la responsabilidad internacional del Estado por violación a los derechos humanos.

En el presente caso, al no otorgarse la medidas cautelares, los peticionarios presentaron posteriormente una denuncia, motivo por el cual el Estado señala que

"La Comisión Interamericana desnaturalizó las formalidades del proceso normado por los artículos 290 y 370 del Reglamento de la Comisión Interamericana de derechos Humanos, al haber convalidado hechos que fueron puestos en conocimiento de su jurisdicción cuando no se había agotado la jurisdicción interna (...),¹³.

Empero, como ya lo señaló la Comisión Interamericana en su Informe de Admisibilidad

¹² Escrito de contestación del Estado Peruano, Pág. 9, Párr. 27

¹³ Escrito de contestación del Estado Peruano, Páginas 8 y 9. , Párr. 25.

"(...) efectivamente la mencionada denuncia le 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 ó 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,,¹⁴.

Concluyendo 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)(a) de la Convención Americana,,¹⁵.

Con base a los argumentos expuestos *supra*, solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos desestime la excepción propuesta por el Estado referida a presuntos "defectos legales" en la tramitación en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de las peticiones que dieron pie al caso de autos.

3. Excepción de falta de legitimidad para obrar

El Estado Peruano señala que

"(oo.) 41 personas consideradas víctimas en la demanda, no han otorgado Poder para ser representadas ante la jurisdicción supranacional,,¹⁶ por este motivo le solicita a la Honorable Corte Interamericana que "(oo.) exclu[ya] del caso a Trabajadores Cesados considerados como

¹⁴ Informe N° 52/00, Párr. 19

¹⁵ Informe N° 52/00, Párr. 21

¹⁶ Escrito de contestación del Estado Peruano, Pág. 10, Párr. 32.

víctimas en la demanda y que no se encuentran debidamente representados en el proceso"¹⁷.

Con base al criterio adoptado por esta Honorable Corte en otros casos en los que se han presentado situaciones similares (vrg. Caso "Julio Acevedo Jaramillo y otros versus Perú"), y discordando del criterio enunciado por el Ilustre Estado peruano, los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas solicitamos a la Honorable Corte desestime la excepción de falta de legitimidad para obrar propuesta por el Estado peruano, atribuyendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la función de representación de las víctimas que no hubieren otorgado poder especial de representación para el trámite de su caso ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y no los excluya del presente caso.

111. SOBRE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS TRABAJADORES

El Estado Peruano ha indicado en el numeral 69 de su recurso de contestación de la demanda que, durante los años 1993 y 1994, las víctimas interpusieron diferentes recursos de naturaleza administrativa ante los órganos directivos del Congreso.

Asimismo, en el numeral 71 del referido recurso ha alegado que los tramites impulsados fueron "enfocados indebidamente por los trabajadores cesados", y sostiene en respaldo de su afirmación que la regulación en materia administrativa en la época en que ocurrieron los hechos no imponía a los trabajadores agraviados la obligatoriedad de interponer el recurso de Reconsideración, ni menos esperar que la administración respondiera a las peticiones formuladas en esta instancia.

Empero, sin perjuicio de dejar sentado que tal interpretación no se ajusta a la verdad, puesto que las víctimas no hicieron sino apelar a los recursos legales que en sede administrativa preveía la legislación entonces aplicable, el exceso de diligencia demostrado por estas durante la sustanciación de los recursos impugnativos intentados para repeler la agresión de que fueron objeto por el régimen de facto instituido después del golpe de Estado de abril de 1992, no puede, en modo alguno, ser interpretado como un obstáculo para el posterior ejercicio de la facultad reservada a las víctimas de violaciones a los derechos humanos por el artículo 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El artículo 44 de la Convención señala que

"Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte".

Las peticiones a la CIDH interpuestas por las personas que habían sido afectadas por los despidos arbitrarios e irregulares consumados por quienes, después del golpe de Estado de abril de 1992 se habían apoderado del Congreso de la República del Perú, se presentaron en tiempo hábil y sindicaron como presuntas víctimas a personas individuales, respecto de las cuales el Estado peruano se había comprometido a respetar y garantizar sus derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁷ Escrito de contestación del Estado Peruano, Pág. 11, Párr. 35.

La Comisión Interamericana tenían plena capacidad para conocer la petición planteada, tanto en cuanto refiere a los aspectos de su competencia *ratione materiae*, como en relación a su competencia *ratione temporis*, toda vez que los hechos alegados en las peticiones indicadas se referían a la violación de derechos protegidos por la Convención Americana, y en tanto éstos, además, ocurrieron a partir del año 1992, cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado peruano.

El Estado peruano argumenta, en lo que se refiere al agotamiento de los recursos internos, que la denuncia del caso 11.830, recibida por la CIDH el 18 de octubre de 1997, fue presentada antes de haberse agotado los recursos de la jurisdicción interna. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional, respecto de la que ambas partes están de acuerdo, y por cuyo mérito se dio por agotados los recursos de la jurisdicción interna, fue proferida el 24 de noviembre de 1997 y publicada el 12 de enero de 1998.

Sobre este particular, sin embargo, la Comisión Interamericana recordó al proferir el Informe de Admisibilidad del presente caso que, efectivamente, aunque la denuncia fue presentada antes de haberse agotado los recursos de la jurisdicción interna, dicha circunstancia en modo alguno podía interferir con la admisibilidad de la petición en dicha etapa, toda vez que los requisitos de admisibilidad de toda denuncia deben ser estudiados, en general, en el momento en que la Comisión se pronuncia sobre la admisibilidad y no antes.

El artículo 46 de la Convención señala que

"[...] para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 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".

Como la Comisión expresó también entonces, el momento de la presentación de la denuncia y el del pronunciamiento sobre su admisibilidad son distintos. El artículo 33 del Reglamento de la CIDH, recordó la Comisión, faculta a la Comisión a requerir al peticionario que complete los requisitos que hubiere omitido en el momento de presentación de la petición si estimara que la petición resultara inadmisibile o estuviera incompleta.

Cabe mencionar, de otra parte, Señor Presidente, que aceptar el argumento del Estado peruano conforme al cual la mencionada denuncia sería inadmisibile porque al momento de su presentación no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, aun cuando en el momento en que la Comisión se pronunció sobre su admisibilidad ya estaban agotados tales recursos, supondría privilegiar una perspectiva formalista que no solo resultaría contraria a la protección de los derechos humanos consagrados en la Convención, sino que colocaría a las víctimas en un estado de indefensión, ya la Comisión probablemente no podría examinar su caso, aun cuando se le presentara en el futuro una nueva denuncia sobre los mismos hechos.

Sobre este particular, la Ilustre Comisión Interamericana ha establecido que la situación que debe tenerse en cuenta para determinar si se han agotado los recursos de la jurisdicción interna es aquella existente al decidir sobre la admisibilidad; y, en consecuencia, dado que denuncia fue presentada el 10 de julio de 1998, con la expedición de la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 24 de noviembre de 1997 (publicada el 12 de enero de 1998) queda plenamente satisfecho el requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna previsto en el artículo 46(1)(a) de la Convención Americana.

En efecto, en el caso 11.830 la denuncia fue presentada con anterioridad a la fecha de la sentencia del Tribunal Constitucional que agotó los recursos internos, mientras que en el caso 12.038 esta fue recibida por la CIDH el 10 de julio de 1998, esto es, con anterioridad a los seis meses de la publicación, el 12 de enero de 1998, de la sentencia que agotó los recursos de la jurisdicción interna.

Las afirmaciones del Ilustre Estado en el sentido de que los agraviados hicieron un indebido uso de los recursos judiciales al interponer acciones de amparo contra las resoluciones que ordenaron el cese arbitrario de las víctimas en el presente caso son igualmente desestimables.

Fundamentalmente, porque en el momento en que ocurrieron las violaciones a los derechos laborales de las víctimas se encontraba aún en vigor la Constitución Política del Perú de 1979, con arreglo a cuyo artículo 295¹⁸ toda acción y omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que representara una vulneración o amenaza de un derecho reconocido por la Constitución podía ser recurrida por la vía de la garantía constitucional de la acción de Amparo.

En el mismo sentido, los artículos 1, 2 Y 3 de la Ley N° 23506 (Ley de Habeas Corpus y Amparo), que se encontraba también en vigor en el momento en que se produjo el cese arbitrario de las víctimas en el presente caso, establecían

- que el objeto de las acciones de garantía era "reponer las cosas al estado anterior a la violación *de un derecho constitucional*";
- que estas procedían "en los casos en que se viol[aran] o amena[zaran] los *derechos constitucionales* por acción, o por omisión, de actos de cumplimiento obligatorio"; y
- que procederían, "aun en el caso que la violación o amenaza se base en una norma que sea incompatible con la Constitución. En este supuesto la inaplicación de la norma se apreciar[ía] en el mismo procedimiento".

La acción de Amparo era pues la vía idónea, prevista específicamente para la protección de derechos *constitucionales* que, como en el presente caso, venían siendo

¹⁸ Constitución Política del Perú (1979), artículo 295: "La acción y omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad individual, da lugar a la acción de habeas corpus. La acción de amparo cautela los demás derechos reconocidos por la Constitución que sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad, funcionario o persona. La acción de amparo tiene el mismo trámite que la acción de habeas corpus en lo que le es aplicable".

violentados mediante actos irregulares, arbitrarios e inconstitucionales, como el propio Estado peruano ha reconocido explícitamente en su recurso de contestación de la demanda.

Tales derechos eran:

- El derecho al trabajo: "El Estado reconoce al trabajo como fuente principal de la riqueza. El trabajo es un derecho y un deber social". [...] En toda relación laboral queda prohibida cualquier condición que impida el ejercicio de los derechos constitucionales de los trabajadores o que desconozca o rebaje su dignidad. El trabajo en sus diversas modalidades, es objeto de protección por el Estado, sin discriminación alguna y dentro de un régimen de igualdad de trato.¹⁹
- El derecho a una remuneración por el trabajo prestado: "El trabajador tiene derecho a una remuneración justa que procure para él y su familia el bienestar material y el desarrollo espiritual"²⁰.
- El derecho a la estabilidad en el empleo: "El Estado reconoce el derecho de estabilidad en el trabajo. El trabajador sólo puede ser despedido por causa justa, señalada en la ley debidamente comprobada"²¹.

La función de la acción de Amparo, dentro del sistema del derecho interno peruano, es precisa e idónea para proteger la situación jurídica infringida en perjuicio de los trabajadores cesados del Congreso: en este caso la violación de derechos laborales amparados por la Constitución.

La acción contencioso-administrativa, si bien constituía un recurso previsto para el control de la legalidad de los actos de la administración, carecía jurídica y constitucionalmente de la virtualidad requerida para la defensa de los derechos reconocidos por la Constitución, a través del *recurso sencillo y breve, gratuito, de tramite preferente y sumario*, que constituye la acción de Amparo. Características que no tiene, de acuerdo a nuestro ordenamiento legal, la acción contenciosa-administrativa.

Esta Honorable Corte ha referido desde sus primeros pronunciamientos que

"La regla del previo agotamiento de los recursos internos en la esfera del Derecho internacional de los derechos humanos, tiene ciertas implicaciones que están presentes en la Convención. En efecto, según ella, los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos

¹⁹ Constitución Política del Perú (1979), artículo 42

²⁰ Constitución Política del Perú (1979), artículo 43

²¹ Constitución Política del Perú (1979), artículo 48

Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1)²²

El artículo 46.1.a de la Convención Americana dispone que, para que una petición o comunicación presentada a la Comisión conforme a los artículos 44 y 45 sea admitida por la Comisión, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos. Esos principios no se refieren sólo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que éstos sean adecuados y efectivos, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2.

Como refirió la Honorable Corte en el caso Velásquez Rodríguez

"Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del Derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable. Por ejemplo, un procedimiento de orden civil, expresamente mencionado por el Gobierno, como la presunción de muerte por desaparecimiento cuya función es la de que los herederos puedan disponer de los bienes del presunto muerto o su cónyuge pueda volver a casarse, no es adecuado para hallar la persona ni para lograr su liberación si está detenida²³.

En el presente caso, Señor Presidente, las víctimas han demostrado el agotamiento correcto de los recursos previstos para la situación que los afectaba, y haber satisfecho en tiempo útil el agotamiento de los recursos de la jurisdicción nacional. Esta razón es más que suficiente para que esta Honorable Corte desestime las excepciones interpuestas por el Ilustre Estado Peruano y proceda a conocer el fondo del caso en cuestión.

No obstante, existen elementos de juicio adicionales para efectuar esta invocación a esta Honorable Corte.

En efecto, para oponerse válidamente a la admisibilidad de una denuncia, los Estados deben invocar la regla del no agotamiento de los recursos internos de manera expresa y *oportuna* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; situación que no se ha dado en el presente caso.

Según los principios del derecho internacional y la práctica internacional, la regla del previo agotamiento "es un requisito establecido en provecho del Estado, el cual

²² Sentencia in re Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares", 26 de junio de 1987

²³ Sentencia in re Velásquez Rodríguez, 26 de junio de 1987

puede renunciar a hacerlo valer, aún de modo tácito, lo que ocurre *ínter alia* cuando no se interpone oportunamente". Como también ha explicitado esta Honorable Corte, la omisión del Estado de oponer la excepción de inadmisibilidad sobre esa base o de brindar información al dar respuesta a una denuncia, surte efectos definitivos.

Conforme a los principios de derecho internacional usualmente reconocidos se trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla, lo que ya ha sido reconocido por la Corte en anteriores oportunidades²⁴. En este sentido, la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe ser planteada en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado.

En el caso *sub litis*, el Estado peruano no hizo valer la excepción de no agotamiento de los recursos internos en el momento en que recibió la comunicación formal de la petición como medio para oponerse a la admisibilidad, con lo cual renunció en forma tácita a interponer la excepción de no agotamiento de los recursos internos, resultando improcedente que pretenda hacer valer esta pretensión en la actual estación procesal del caso ante esta Honorable Corte.

Con base a las argumentaciones antes expuestas, los intervinientes comunes de los representantes de las víctimas en el presente caso solicitamos a esta Honorable Corte se sirva desestimar las excepciones propuestas por el Ilustre Estado del Perú y disponer la prosecución del trámite del presente caso conforme a su estado.

Aprovechamos la ocasión, asimismo, para extenderle nuestras manifestaciones de consideración y aprecio.

Muy Atentamente,

Javier Mujica Petit
Responsable
Programa de Derechos Humanos
CEDAL

Francisco Ercilio Moura
CEDAL

²⁴ Ver Caso Viviana Gallardo y Otras, decisión del 13 de noviembre de 1981, No. G 101/81. Serie A, párr. 26