

OEA/Ser.L/V/II.XX.172

Doc. 73

4 mayo 2019

Original: E/I

INFORME No. 64/19

CASO 13.267

INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO

CARLOS BENITES CABRERA Y OTROS (TRABAJADORES
CESADOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA)
PERÚ

Aprobado por la Comisión en su Sesión No. 2150 celebrada el 4 de mayo de 2019
172º Período Extraordinario de Sesiones

Citar como: CIDH. Informe No. 64/19. Caso 13.267. Admisibilidad y Fondo. Carlos Benites
Cabrera. Perú. 4 de mayo de 2019.



ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	ALEGATOS DE LAS PARTES	2
	A. Parte peticionaria	2
	B. Estado.....	3
III.	ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD	4
	A. Competencia <i>ratione materiae</i> , <i>ratione personae</i> , <i>ratione temporis</i> y <i>ratione loci</i> de la Comisión	4
	B. Requisitos de admisibilidad	4
	1. Agotamiento de recursos internos	4
	2. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional	6
	3. Caracterización de los hechos alegados	7
IV.	DETERMINACIONES DE HECHO	7
	A. Contexto	7
	B. Hechos del caso.....	7
V.	ANÁLISIS DE DERECHO Y CONCLUSIONES	10
	A. Consideraciones sobre la similitud de los hechos con casos ya resueltos por los órganos del sistema interamericano	10
	B. Conclusión y atribución de responsabilidad internacional.....	11
VI.	RECOMENDACIONES	12

I. INTRODUCCIÓN¹

1. El 19 de diciembre de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Javier Mujica Petit (en adelante “la parte peticionaria”) en la cual se alegó la responsabilidad internacional de la República del Perú (en adelante “el Estado peruano”, “el Estado” o “el Perú”) en perjuicio de un grupo de trabajadores cesados del Congreso de la República por la alegada vulneración de sus derechos a la protección y garantías judiciales. Asimismo, el 9 de septiembre de 2003 la Comisión recibió otra petición sobre los mismos hechos, en las que se alegó las mismas vulneraciones en relación a otro grupo de presuntas víctimas la que fue identificada con el número 725-03².

2. El 7 de agosto de 2017 la CIDH notificó a las partes su decisión de acumulación de ambas peticiones según lo dispuesto en su artículo 29.5 de su Reglamento, quedando identificadas bajo el número de caso de referencia del presente Informe³. En dicha ocasión, la Comisión también notificó a las partes su decisión de aplicar el artículo 36.3 de su Reglamento en los términos de su Resolución 1/16 *Medidas para reducir el atraso procesal*. Por lo tanto, la CIDH determinó diferir el tratamiento de admisibilidad al de fondo del asunto. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones sobre el caso. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

II. ALEGATOS DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

3. La parte peticionaria alegó que las presuntas víctimas fueron trabajadoras del Congreso de la República (en adelante “el Congreso”) cesados irregularmente en el marco del programa de “racionalización de personal” ejecutado durante el régimen del expresidente Alberto Fujimori. Según su relato, dicho programa se ejecutó en medio de cuestionamientos, los exámenes para permanecer en el cargo fueron anulados por situaciones de corrupción, fue conducido por autoridades sin competencias legales señalando, por ende, que todos sus actos en el marco de dicho programa resultaron nulos. Al finalizar su conducción, el programa de racionalización concluyó con el cese de 1,117 trabajadores el 31 de diciembre de 1992. Asimismo, indicó que mediante los artículos 9 del Decreto Ley No. 25640 y 27 de la Resolución 1239-A-92-CACL el Estado estableció la prohibición de interponer acciones de amparo o de tipo administrativo para cuestionar las desvinculaciones laborales. Pese a la prohibición, algunas presuntas víctimas interpusieron recursos administrativos y judiciales, los que fueron declarados improcedentes.

1168 era el total de la 11.602, pero la A solo consideró a 85.

4. En relación con la identificación de las víctimas, la parte peticionaria remitió diversas listas durante el trámite de la petición. El 23 de junio de 2016 la parte peticionaria envió una lista consolidada de 166 presuntas víctimas, a las que deben ser sumadas la lista de 20 personas relacionadas al caso a través de la acumulación de la petición 725-03. Finalmente, el 10 de septiembre de 2016, la parte peticionaria incorporó seis presuntas víctimas más al caso.

5. En relación con las presuntas víctimas identificadas en la petición 725-03 la parte peticionaria indicó que, en términos de agotamiento, interpusieron una acción de amparo solicitando que se deje sin efecto la resolución suprema que terminó su vinculación laboral con el Congreso. En última instancia, el caso llegó a conocimiento del Tribunal Constitucional, el que resolvió que el caso era improcedente, el 6 de diciembre de 2002, dado que esta temática ya había sido resuelta a través del expediente No. 0338-1996-AA/TC, de 24 de

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Francisco Eguiguren Praelli, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.

² La parte peticionaria en esta petición se identificó como Marcelino Meses Huayra. Posteriormente, el 17 de abril de 2014, comunicó que la representación estaría a cargo de Yaneth Josefina Salcedo Saavedra.

³ El 5 de septiembre de 2016 las presuntas víctimas del caso 725-03 indicaron que el abogado Mujica también era su representante.

noviembre de 1997, reiterando su jurisprudencia en relación a que el daño había devenido en irreparable por lo que la acción de amparo no era la vía idónea.

6. Del mismo modo, en relación con las presuntas víctimas identificadas en la petición de 728-00 la parte peticionaria indicó que algunas accedieron a las medidas de reparación para cesados irregularmente ofrecidas por el Estado a través de las Leyes 27452, 27586 y 27803. Indicó que otro grupo logró acceder a dichas medidas de reparación a través de procesos judiciales. Finalmente, señaló que un grupo no logró acceder a ningún tipo de beneficio.

7. Respecto de ambos grupos de víctimas, la parte peticionaria indicó que, en relación con el requisito de agotamiento de los recursos internos, el mismo no resultaba exigible en el presente caso, según lo dispuesto en el artículo 46.2.b de la Convención Americana. En su entender, las presuntas víctimas fueron impedidas de acceder a los recursos de jurisdicción interna y, por tanto, de agotarlos, actualizándose la hipótesis de excepción al agotamiento de recursos internos mencionada. En línea con lo anterior, la parte peticionaria indicó que las presuntas víctimas debieron ser incluidas en los casos mencionados anteriormente como presuntas víctimas tanto en el marco del proceso ante la CIDH, como ante la Corte Interamericana en los casos *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*⁴ (en adelante “el caso *Trabajadores Cesados*”) y *Canales Huapaya y Otros*⁵ (en adelante “el caso *Canales Huapaya*”), todos contra Perú. Asimismo, en atención de los criterios de agotamiento adoptados por la CIDH en los mencionados casos en la etapa de admisibilidad (12.038 y 12.214) y tomando en consideración que se trata exactamente de la misma temática, el presente caso también debería ser declarado admisible.

8. La parte peticionaria alegó la vulneración del derecho a las garantías judiciales y la protección judicial pues las presuntas víctimas no contaron con un recurso rápido, sencillo y efectivo que determinara si las evaluaciones tomadas en el marco del proceso de racionalización de personal y los posteriores despidos se ajustaban a “las prescripciones constitucionales vigentes”.

9. La parte peticionaria señaló que el despido arbitrario también vulneró el derecho al trabajo en condiciones dignas y a recibir una remuneración que asegurase un nivel de vida conveniente para las presuntas víctimas y sus familias. Indicó que las presuntas víctimas gozaban de estabilidad laboral de acuerdo con régimen legal aplicable emanado de los artículos 24 del Decreto Legislativo 276 y 6 del Decreto Supremo 005-90-PCM.

B. Estado

10. El Estado interpuso las excepciones de cuarta instancia y de caducidad del plazo en su escrito de contestación. En relación con la primera, el Estado señaló que la parte peticionaria “no podría pretender la revisión y ejecución de fallos dados en sede nacional y dictados bajo las reglas del debido proceso”. Sobre la segunda, señaló que la petición se interpuso después de los seis meses “de la notificación de la resolución del Tribunal Constitucional”. De modo específico, en relación con los casos de Mauro Rojas Guzmán, José Elías Flores y Edwin Espinoza, el Estado solicitó que se declare la sustracción de la materia debido a sus respectivas reincorporaciones.

11. Asimismo, sobre el agotamiento de los recursos, el Estado alegó que las presuntas víctimas de la petición 725-03, interpusieron una acción de amparo, contra en el Congreso Constituyente Democrático (Expediente No. 4943-19930) el 22 de marzo de 1993. Dicho recurso pasó por las instancias correspondientes y fue declarado improcedente el 6 de diciembre de 2002 por el Tribunal Constitucional (Expediente 2300-2002-AA/TC) bajo las reglas del debido proceso. En relación con las presuntas víctimas incluidas en la petición 728-00, el Estado señaló que no se identificó en la petición inicial ni en documentos posteriores “quiénes de los ciento setenta y dos (172) ex trabajadores del Congreso de la República acudieron

⁴ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158.

⁵ Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296.

a la jurisdicción interna a fin de hacer valer su pretensión”. El Estado indicó que “si bien señalan, por un lado, que habrían sido impedidos de cuestionar su cese, por otro lado, reconocen, que algunos presentaron recursos de apelación o revisión, sin precisar a qué proceso acudieron, número de expediente, contra quien accionaron, es decir algún dato que permita [al Estado] solicitar información que conduzca a efectuar un análisis sobre el agotamiento (...)”.

12. El Estado indicó que de las 172 presuntas víctimas incorporadas a través de la petición 728-00, 121 son beneficiarios del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (en adelante “el Programa Extraordinario”) y que habrían optado en su momento por la compensación económica, reincorporación laboral, jubilación adelantada o reconversión laboral. Asimismo, indicó que 51 de ese mismo grupo de víctimas, no son parte del mencionado Programa. En relación con el agotamiento de los recursos el Estado indicó que si bien existía una prohibición establecida legalmente a la presentación de amparos, indicó que la vía indicada “era una acción contencioso administrativa, pues el amparo no era la vía idónea para impugnar una Ley” o que podían también ejercido una “acción popular” proceso constitucional destinado a la impugnación de reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos. El Estado añadió que por deficiencia de la información presentada por la parte peticionaria no existe certeza de la interposición y agotamiento de los recursos internos.

13. El Estado señaló que el escrito de observaciones de fondo de la parte peticionaria “no cumple con exponer de modo alguno” las observaciones adicionales sobre el fondo solicitadas por la CIDH. Asimismo, señaló que encuentra “limitado cualquier contradicción sobre los argumentos que puedan ser planteados por la parte peticionaria en relación con el fondo de la controversia” debido a que la resolución conjunta de la admisibilidad y el fondo genera un estado de indefensión contrario al espíritu del sistema interamericano.

14. El Estado refirió la existencia de “déficit de identificación de las presuntas víctimas y sus consecuencias procesales. En relación con las víctimas de la petición 728-00 señaló que el número de presuntas víctimas ha sido errático y cambiante desde la petición inicial hasta sus escritos actuales.

III. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione loci* de la Comisión

15. La parte peticionaria se encuentra facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias. Asimismo, las presuntas víctimas son personas naturales que se encontraban bajo la jurisdicción del Estado peruano a la fecha de los hechos alegados. En consecuencia, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte de dicho tratado. Igualmente, la CIDH tiene competencia *ratione materiae* debido a que la petición se refiere a presuntas violaciones de la Convención Americana. La Comisión también tiene competencia *ratione temporis* pues Perú ratificó la Convención Americana el 28 de julio de 1978 y, por lo tanto, la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos.

16. En relación con el alegado “déficit de identificación de las presuntas víctimas” la CIDH considera que dicha situación ya se encuentra superada y que la cuenta final de presuntas víctimas alcanza un total de 192 personas individualizadas en el Anexos de Víctimas del presente informe de fondo.

B. Requisitos de admisibilidad

1. Agotamiento de recursos internos

17. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 del mismo instrumento, es

necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, tengan la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional. Ahora bien, el mencionado artículo contempla en su inciso 2.b. como excepción al agotamiento que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos.

18. La Comisión y la Corte ya se han referido anteriormente sobre el contexto de los despidos colectivos a los trabajadores del Congreso de la República del Perú. En su informe de admisibilidad 150/10 de 1 de noviembre de 2010, la CIDH señaló que

7. El 5 de abril de 1992 el entonces Presidente de la República Alberto Fujimori Fujimori anunció una serie de medidas dirigidas a “aligerar el proceso de [...] reconstrucción nacional”, “modernizar la administración pública” y “reorganizar totalmente el Poder Judicial”. Por medio del Decreto Ley No. 25418 del 6 de abril de 1992, Alberto Fujimori instituyó el “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”, disolvió temporalmente el Congreso de la República, intervino en el Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República y determinó la derogación de varias disposiciones de la Constitución Política del 1979, entonces vigente. La intervención en los órganos de la Administración de Justicia y otras instancias del Estado se hizo efectiva mediante la ocupación de sus instalaciones por destacamentos de las Fuerzas Armadas y la detención domiciliaria de congresistas de oposición y altos funcionarios contrarios a la ruptura del orden constitucional.

8. Entre abril y octubre de 1992 el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional emitió los Decretos Leyes No. 25438, 25477, 25640 y 25759, los cuales establecieron una “Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República” (en adelante “la Comisión Administradora”), la cual estuvo a cargo de ejecutar un “proceso de racionalización del personal”. Tales decretos establecieron un plan de reducción de personal que incluyó i) incentivos económicos a la renuncia o retiro voluntario, ii) reubicación de trabajadores a otras entidades del Estado y iii) realización de un “Proceso de Evaluación y Selección de Personal”, consistente en un examen de méritos para la ratificación de los trabajadores que no hubiesen optado por una de las dos modalidades anteriores.

9. El Decreto Ley No. 25640, adoptado el 21 de julio de 1992, autorizó la ejecución del aludido proceso de racionalización del personal del Congreso y estableció que “[n]o proced[ía] la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente [su] aplicación [...]” El 13 de octubre de 1992 el presidente de la Comisión Administradora adoptó la Resolución No. 1239-A-92-CACL, la cual estableció el nuevo cuadro de personal del Congreso de la República, el reglamento del examen de méritos y los procedimientos para llenar las plazas laborales vacantes. Dicha resolución determinó que la Comisión Administradora no aceptaría reclamos sobre los resultados del examen de méritos. El 31 de diciembre de 1992 quien actuaba como Presidente de la Comisión Administradora hizo públicas las resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, las cuales ordenaron el cese de 1.117 funcionarios del Congreso.

19. Asimismo, la Comisión encuentra que en sus análisis de admisibilidad en dos casos anteriores determinó el agotamiento de los recursos internos a través de los procesos de judiciales activados por las víctimas⁶, no aplicando ningún tipo de excepción. Sin embargo, la Comisión y la Corte ya han determinado ampliamente que tras el cese de los trabajadores del Congreso incluidos en las listas publicadas en las resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, el Estado adoptó legislación dirigida exclusivamente a impedir que dichos trabajadores cuestionen sus desvinculaciones a través de la vía del amparo por lo establecido en el artículo 9 de la Ley No. 25640⁷.

20. Así, en el caso *Trabajadores Cesados*⁸ la Corte indicó que:

⁶ Ver: CIDH. Informe N° 52/00. Casos 11.830 y 12.038. Trabajadores cesados del Congreso de la República Perú. 15 de junio de 2000, párrs. 21 y 22; y CIDH. Informe No. 150/10. Peticiones 157-99 – José Castro Ballena, María Gracia Barriga Oré y otras. 12.214 – Carlos Alberto Canales Huapaya. Admisibilidad. Perú. 1 de noviembre de 2010, párrs. 36-39.

⁷ Decreto Ley No. 25640. Autorizan a la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal de Congreso de la República. Artículo 9: “no procede la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente la aplicación del presente Decreto Ley”.

⁸ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Vs. Perú. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2007 Serie C No. 174.

119. La prohibición de impugnar los efectos del Decreto Ley No. 25640, contenida en el artículo 9 señalado, constituye una norma de aplicación inmediata, en tanto sus destinatarios se ven impedidos *ab initio* de impugnar cualquier efecto que estimaren perjudicial a sus intereses. (...)

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

21. Esta misma conclusión fue arribada por la CIDH en el Informe de Fondo 126/12⁹, sobre los mismos hechos. Dicho informe fue sometido ante la Corte Interamericana la que, en el marco del caso *Canales Huapaya*, reafirmó las conclusiones previamente citadas¹⁰. Así, la Comisión considera que hoy en día ha quedado establecido que los trabajadores del Congreso desvinculados bajo las resoluciones precitadas no podían acceder a recursos adecuados, idóneos y efectivos en los términos establecidos en los estándares interamericanos para agotar sus pretensiones resarcitorias¹¹, tanto en la vía de amparo, como en la vía contencioso-administrativa.

22. En estos términos, la Comisión nota que el Estado reclama una falta de individualización del recurso agotado por las presuntas víctimas, sobre todo en relación con el grupo identificado en la petición 728-00. Efectivamente, la CIDH nota que esta información no ha sido provista por la parte peticionaria de modo detallado para todos los casos. Sin embargo, la parte peticionaria alegó desde la petición inicial 728-00 la excepción al agotamiento de los recursos. De esta manera, la CIDH considera que el escenario ha cambiado y que en el presente caso, en términos de admisibilidad, la similitud de la situación de todas las presuntas víctimas no viene determinada por el proceso judicial que hubieran ejercitado o no en la jurisdicción doméstica, sino por la decisión de su cese a través de la estructura normativa citada anteriormente creada con la finalidad de formalizar sus despidos con falta de acceso a recursos efectivos, lo que ya ha sido establecido extensamente en el sistema interamericano. Así, la parte peticionaria ha indicado que la totalidad de las presuntas víctimas fueron desvinculadas a través de las Resoluciones No. 1303-A-92-CACL y No. 1303-B-92-CACL, información que no ha sido desvirtuada por el Estado.

23. Sobre la base de todo lo anterior, la claridad existente sobre la ausencia de un recurso disponible, idóneo y efectivo para el agotamiento de los recursos internos, la CIDH considera que en el presente caso se actualiza la hipótesis del artículo 46.2b) de la Convención y, por lo tanto, considera que opera la excepción al agotamiento de los recursos internos. Dada la situación anterior, la CIDH omite el análisis del plazo de seis meses y considera que la petición fue presentada en un plazo razonable conforme al artículo 32 del Reglamento de la CIDH.

2. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

24. El artículo 46.1.c) de la Convención dispone que la admisión de las peticiones está sujeta al requisito respecto a que la materia "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional" y en el artículo 47.d) de la Convención se estipula que la Comisión no admitirá la petición que sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional. En el presente caso, las partes no han esgrimido la existencia de ninguna de esas dos circunstancias, ni ellas se deducen del expediente.

⁹ CIDH. Informe No. 126/12. Caso 12.214. Fondo. Carlos Alberto Canales Huapaya y otros. Perú. 13 de noviembre de 2012. Párr. 56.

¹⁰ Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2016. Serie C No. 321, párr. 104-109.

¹¹ ¹¹ Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 19. Citando. *Caso Velásquez Rodríguez*, párr. 91; *Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 46, y *Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 199, párr. 28.

3. Caracterización de los hechos alegados

25. Siguiendo la jurisprudencia en materia de admisibilidad de los dos casos anteriores sobre el mismo tema, la CIDH considera que los alegatos sobre posibles vulneraciones a los derechos al debido proceso y protección judicial en la desvinculación podrían constituir violaciones de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Asimismo, en atención a la metodología de análisis sumario relativa a fallos anteriores de los órganos del sistema interamericano sobre la misma temática incluida en la sección de Análisis de Derecho, también se incluye en este punto la posible violación del artículo 26 de la Convención.

26. Asimismo, en relación con las excepciones deducidas de cuarta instancia y de sustracción de la materia, la CIDH considera que las mismas no son procedentes dado que cuestionan un asunto que está relacionado con el fondo de la controversia porque aluden al derecho a la protección judicial y a las garantías judiciales, lo que será analizado en la sección correspondiente. Asimismo, la CIDH reitera que los efectos del acceso de algunas de las presuntas víctimas a los procedimientos de reposición laboral, reconversión laboral, indemnización u alguna otra modalidad de reparación ante el cese irregular como lo ha señalado el propio Estado, es un asunto que también se relaciona con el fondo del asunto y de ser el caso, eventualmente, podrá ser tomado en consideración en las recomendaciones emitidas por la Comisión¹².

IV. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Contexto

27. En relación con el contexto, la CIDH se remite a lo ya establecido por la Corte Interamericana en la sección denominada “Contexto histórico del Perú al momento de los hechos” establecida en los párrafos 89.1 a 89.6 de la sentencia del caso *Trabajadores Cesados*. La Comisión considera que, adicionalmente al contexto histórico referido, existía también una “situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso, con la consecuente desconfianza generada hacia dichas instituciones”¹³. Ambos elementos serán considerados por la Comisión en su análisis de fondo.

B. Hechos del caso

28. Además de los hechos ya señalados en el análisis de admisibilidad del presente caso en relación con las existencia de normas adoptadas para crear una estructura que permitiera la desvinculación de los trabajadores del Congreso en la década de los noventa, la CIDH considera que en el presente caso también es aplicable la base fáctica relacionada con las acciones que adoptó el Estado en relación con la problemática de los ceses colectivos y que ha sido analizada también por los órganos del sistema interamericano.

29. En estos términos, la Corte Interamericana, en relación con las víctimas del caso *Trabajadores Cesados*, señaló lo siguiente:

89.31 (...) a partir de la instauración del gobierno de transición en el año 2000 (...), fueron dictadas leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados en el Sector Público la posibilidad de reivindicar sus derechos (...).

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

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

¹² Cfr. Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Vs. Perú. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de Noviembre de 2007 Serie C No. 174. Párr. 69-70

¹³ Cfr. Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Vs. Perú. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de Noviembre de 2007 Serie C No. 174. Párr. 109.

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

En un plazo de 45 (cuarenta y cinco) días hábiles a partir de su fecha de instalación, las Comisiones Especiales deberán cumplir con elaborar un informe que contenga la relación de trabajadores que han sido cesados irregularmente, si los hubiera, así como las recomendaciones y sugerencias a ser implementadas por el Titular del Sector o gobierno local. [...]

89.33 Los Decretos Supremos 021 y 022-2001-TR establecieron las “disposiciones para la conformación y funcionamiento de las Comisiones Especiales encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público”. Entre éstas, fue conformada la Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso realizados al amparo de la Ley No. 27487 (...), la cual concluyó en su Informe de 20 de diciembre de 2001, *inter alia*, que: *[...] los procesos de racionalización administrativa y de reorganización y racionalización llevados a cabo durante los años de 1992 y 1993 se realizaron en cumplimiento de normas expresas. Se ha podido determinar la existencia de irregularidades en la evaluación y selección de personal del año 1992 [... en las cuales] no [...] respetó los puntajes mínimos señalados en las Bases del Concurso [...] y en muchos casos no se respetó el orden de méritos alcanzado por los postulantes en el examen de calificación. [...] Los ex servidores que cobraron sus beneficios sociales y los que además se acogieron a incentivos por renuncia voluntaria estuvieron de acuerdo con su cese, según las reiteradas ejecuciones en materia laboral. [...] De conformidad con [el] ordenamiento jurídico [peruano] vigente, la Comisión Especial se abstiene de conocer todo reclamo que se encuentre en instancia judicial, ya sea dentro del ámbito nacional o supra nacional.*

Específicamente, respecto de los trabajadores cesados que seguían el trámite ante la Comisión Interamericana, la Comisión Especial manifestó que *[p]or tratarse de un asunto cuyo resultado se encuentra en instancia supranacional, al amparo de [el] ordenamiento jurídico vigente, se encuentra imposibilitada de pronunciarse sobre la materia; más aún cuando un grupo de los mencionados ex trabajadores han solicitado formalmente al organismo internacional para que se pronuncie sobre el fondo, razón por la cual, se abstiene de emitir un juicio sobre el particular. [Además, n]o debe olvidarse que los 257 ex servidores fueron los únicos que agotaron la instancia judicial. (...)*

89.34 La Ley No. 27586 de 22 de noviembre de 2001 y publicada el 12 de diciembre de 2001 estableció que la fecha máxima para que las Comisiones Especiales (...) concluyeran sus informes finales sería el 20 de diciembre de 2001. Asimismo, dicha Ley creó una Comisión Multisectorial integrada por los Ministros de Economía y Finanzas, de Trabajo y Promoción Social, de la Presidencia, de Salud y de Educación, así como por cuatro representantes de la Municipalidades Provinciales y por el Defensor del Pueblo, o sus respectivos representantes. Dicha Comisión Multisectorial estaría *[...] encargada de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes finales elaborados por las Comisiones Especiales de las entidades incluidas dentro de los alcances de la Ley No. 27487, así como de establecer medidas a ser implementadas por los titulares de las entidades o la adopción de decretos supremos o elaboración de proyectos de ley considerando criterios de eficacia de la administración, promoción del empleo y reinserción laboral de los sectores afectados; pudiendo, de ser el caso, plantear la reincorporación, así como la posibilidad de contemplar un régimen especial de jubilación anticipada. [...] La aludida Comisión Multisectorial podrá, asimismo, revisar las razones que motivaron los despidos y determinar los casos en que se adeude el pago de remuneraciones o beneficios sociales devengados o insolutos, siempre que tales aspectos no hubiesen sido materia de reclamación judicial.*

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

30. Asimismo, el 29 de julio de 2002, el Estado adoptó la Ley No. 27803 para implementar las recomendaciones de las Comisiones Especiales. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente sobre dicha Ley en el caso *Canales Huapaya*:

77. El 29 de julio de 2002 fue promulgada la Ley 27803, la cual otorgaba a los trabajadores declarados en situación de cese arbitrario la opción por uno de los siguientes beneficios: reincorporación o reubicación laboral, jubilación adelantada, compensación económica y capacitación laboral. En su cuarta disposición transitoria esta ley señaló que

“se encuentran comprendidos en la presente ley los ceses irregulares de aquellos ex trabajadores que tuvieran procesos judiciales en trámite siempre que [...] desistan de la pretensión ante el Órgano Jurisdiccional”. A efectos de ejecutar los beneficios previstos, la misma ley creó un Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente. Hasta julio de 2012 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo había publicado cuatro listados de ex trabajadores cesados irregularmente.

78. Dicha Ley 27803 establecía que el Estado asumía el pago de aportes pensionarios "por el tiempo en que se extendió el cese del trabajador" y que "en ningún caso implica el cobro de remuneraciones dejadas de percibir durante el mismo período". Asimismo, en 2004 fue agregado un párrafo a este artículo 13, en el cual se estableció que "dicho pago de aportaciones por parte del Estado en ningún caso será por un período mayor a 12 años".

31. En esta misma línea, respecto de la implementación de la mencionada Ley, la Corte también señaló lo siguiente en el caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*¹⁴:

131. En virtud de esta ley se creó el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios y como parte de éste se instituyó el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (en adelante también, RNTCI). Adicionalmente, se creó una Comisión Ejecutiva encargada de analizar los documentos probatorios presentados por los ex trabajadores cuya renuncia fue coaccionada, y estableció un programa extraordinario de acceso a beneficios para los ex trabajadores cuyos ceses colectivos habían sido considerados como irregulares por las respectivas comisiones. La Comisión Ejecutiva y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo han publicado listados que contienen los nombres de los trabajadores comprendidos en los supuestos de ceses irregulares y de renunciaciones bajo coacción. En este sentido, se expidieron cinco listados:

Primer listado	R.M. No. 347-2002-TR	22/12/2002
Segundo listado	R.M. No. 059-2003-TR	27/12/2003
Tercer listado	R.S. No. 034-2004-TR	02/10/2004
Cuarto listado	R.S. No. 028-2009-TR	05/08/2009
Quinto listado	R.M. No. 142-2017-TR	17/08/2017

131. El 6 de julio de 2016, se emitió la Ley No. 30484, a través de la cual se reactivó la Comisión Ejecutiva de la Ley No. 27803. Esta Ley dispone que se incorporará a los beneficiarios que optaron por la reincorporación o reubicación laboral y que hasta la fecha no han gozado de tal beneficio. Esta norma también contempla la posibilidad de que los beneficiarios puedan cambiar de opción por la compensación económica o la jubilación anticipada.

32. En relación con el cese de las 192 presuntas víctimas del presente caso, no existe controversia entre las partes de que dichos trabajadores fueron parte del grupo de trabajadores del Congreso cesados a través de las resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL¹⁵.

33. La parte peticionaria indicó que las 20 presuntas víctimas de la petición 725-03 interpusieron un recurso de amparo. La CIDH deja constancia de que la sentencia de primer grado no ha sido incluida en el expediente. Sin perjuicio de lo anterior, surge del expediente que dicha sentencia de primer grado declaró improcedente la pretensión por encontrar que la vía activada no era idónea. Esta sentencia fue apelada ante la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirmó el 18 de junio de 2002 la sentencia recurrida, en el entendido de que “lo realmente pretendido por los accionantes es enervar los resultados del proceso de Evaluación y Calificación de Personal para lo cual esta vía no es la idónea toda vez que conforme a los dispuesto por el artículo 13 de la Ley 25398, en las acciones garantía no existe etapa probatoria, etapa procesal que para el caso de autos resultada necesaria”¹⁶. Finalmente, esta decisión fue apelada ante el Tribunal Constitucional, órgano que resolvió, el 6 de diciembre de 2002, confirmar la sentencia recurrida y declaró improcedente la acción de amparo dado que la agresión había devenido en irreparable.

34. En relación con las 172 presuntas víctimas relacionadas al caso a través de la petición 728-00, la parte peticionaria no aportó información sobre procesos judiciales o administrativos que estos trabajadores del Congreso habrían iniciado para el cuestionamiento en sede interna de sus desvinculaciones.

¹⁴ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párrs. 130-132.

¹⁵ Anexo 1. Resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL. Anexo a la petición inicial 275-03 de 9 de septiembre de 2003.

¹⁶ Anexo 2. Exp. No. 156-2002. Resolución 11. Quinta Sala Civil. Corte Superior de Justicia de Lima. 18 de junio de 2002. Anexo Anexo a la petición inicial 275-03 de 9 de septiembre de 2003.

35. Finalmente, en relación con la situación de las presuntas víctimas y su acceso al Programa Extraordinario, fluye del expediente que, de la petición 728-00, 121 presuntas víctimas accedieron al mencionado Programa Extraordinario. Asimismo, se colige también que 51 presuntas víctimas no accedieron al mencionado Programa¹⁷. De otro lado, en relación con las presuntas víctimas de la petición 725-03, se desprende del expediente que una de ellas fue reinstalada en los términos de las Ley 27803¹⁸, otra volvió a trabajar en el Congreso bajo otro régimen laboral y luego cesó por causal disciplinaria¹⁹, y otra también volvió a trabajar en el Congreso bajo otros regímenes laborales y luego cesó por voluntad propia²⁰. No se cuenta con información sobre las 17 víctimas restantes, que completan el total de 192 víctimas.

V. ANÁLISIS DE DERECHO Y CONCLUSIONES

A. Consideraciones sobre la similitud de los hechos con casos ya resueltos por los órganos del sistema interamericano

36. La Comisión observa que la parte peticionaria ha indicado consistentemente que la situación jurídica de las presuntas víctimas del presente caso es la misma que la analizada por los órganos del sistema interamericano en el marco de los casos *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)* y *Canales Huapaya y otros* ambos sobre esta misma temática. En razón de lo anterior, la Comisión determinará si existen suficientes similitudes entre la base fáctica ya conocida por el sistema interamericano sobre esta situación en el Perú, para la posterior aplicación extensiva del análisis del jurídico correspondiente.

37. En el caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, la Comisión observa que fácticamente se determinó que los 257 trabajadores fueron desvinculados por las Resoluciones No. 1303-A-92-CACL y No. 1303-B-92-CACL en el marco del llamado proceso de racionalización de personal ejecutado por la Comisión Reorganizadora del Congreso. Asimismo, este grupo de trabajadores interpuso una serie de recursos administrativos infructuosos entre enero de 1993 y diciembre de 1999 dirigidos al cuestionamiento de sus respectivos ceses. Seguidamente, la CIDH nota que este grupo de trabajadores interpuso un proceso de amparo que inició el 2 marzo de 1995 y que llegó a ser conocido en última instancia por el Tribunal Constitucional el 24 de abril de 1997, órgano que concluyó la improcedencia del recurso por la caducidad de plazo y que el daño se había tornado irreparable. Posteriormente, estos 257 trabajadores cesados iniciaron el trámite en el sistema interamericano, por lo que fueron intencionalmente excluidos de los procesos de revisión de los ceses colectivos de la década de los noventa que buscaban subsanar las desvinculaciones arbitrarias.

38. En el caso *Canales Huapaya y otros* las tres víctimas fueron cesadas en los mismos términos descritos anteriormente. Asimismo, las tres víctimas interpusieron procesos judiciales (amparos y procesos contencioso administrativo) que concluyeron sus respectivos trámites por causal de improcedencia, en la mayoría de los casos, por la caducidad de la acción, ya que estas acciones fueron interpuestas alrededor de 1993 cuando los ceses eran de 1992. Asimismo, los casos de estas tres personas tampoco podían ser conocidos por la Comisión Especial y, por tanto acceder al Programa Extraordinario, dado que su caso se encontraba bajo litigio internacional.

¹⁷ Escrito del Estado de 29 de marzo de 2017.

¹⁸ Anexo 3. Informe Técnico Administrativo No. 0920-2011-GFRCP-AAP-DRH-CR de 11 de agosto de 2011. Anexo al escrito del Estado del 25 de agosto de 2011. Después de su cese, el señor Rojas Guzmán trabajó del 17 de mayo de 2006 hasta el 4 de julio de 2007, y del 27 de mayo de 2008 hasta el 31 de diciembre bajo el régimen laboral del Decreto Ley 276. Finalmente, reingresó el 1 de noviembre de 2010, bajo el régimen laboral del Decreto Ley 276.

¹⁹ Anexo 4. Informe Técnico Administrativo No. 0912-2011-GFRCP-AAP-DRH-CR de 11 de agosto de 2011. Anexo al escrito del Estado del 25 de agosto de 2011. Después de su cese, el señor Flores Oyola trabajó del 1 de marzo de 1994 hasta el 31 de diciembre del mismo año y del 12 de febrero de 1996 hasta el 29 de febrero del mismo año bajo la modalidad de servicios no personales. Luego trabajó del 1 de marzo de 1996 hasta el 30 de abril de 1999 bajo el régimen laboral del Decreto Ley 728.

²⁰ Anexo 5. Informe Técnico Administrativo No. 0910-2011-GFRCP-AAP-DRH-CR de 11 de agosto de 2011. Anexo al escrito del Estado del 25 de agosto de 2011. Después de su cese el señor Espinoza Chávez trabajó del 1 de enero de 1994 al 31 de marzo de 1994 y luego entre el 1 de julio de 1994 y el 31 de octubre de 1994 bajo la modalidad de servicios no personales. Luego trabajó del 1 de noviembre de 1994 hasta el 3 de agosto de 2003 bajo el régimen laboral del Decreto Ley 728.

39. Así, comparando la base fáctica presentada en el presente caso con la ya establecida en los casos anteriormente determinados por la Comisión y la Corte, la CIDH analizará, en primer lugar; el cese y la normativa aplicable respecto de la desvinculación de las presuntas víctimas del presente caso; y en segundo lugar, los procesos judiciales activados para cuestionar el cese laboral.

40. En primer lugar, la CIDH reitera que las 192 presuntas víctimas también fueron cesadas sobre la base de la citada normativa general adoptada a finales de 1992, y fueron incluidas en las resoluciones de cese de No. 1303-A-92-CACL y No. 1303-B-92-CACL. En virtud de lo anterior, al igual que en los casos *Trabajadores Cesados* y *Canales Huapaya*, las presuntas víctimas se encontraron sujetas a las regulaciones del artículo 9 del Decreto Ley No. 26540 y la Resolución No. 1239-A-92-CACL que dispusieron, respectivamente, prohibiciones a las interposiciones de acciones de amparo contra el cese y de reclamos contra los resultados del examen de méritos adoptados por la Comisión Administradora. En estos términos, la CIDH concluye que los casos comparten la misma base fáctica en esta temática.

41. En segundo lugar, la CIDH encuentra que en los casos anteriores las víctimas iniciaron procesos administrativos y judiciales para el cuestionamiento de sus desvinculaciones en fechas cercanas a la determinación de sus ceses. En efecto en la sentencia *Trabajadores Cesados* todos los trabajadores fueron litisconsortes en un proceso de amparo que llegó hasta el Tribunal Constitucional. En el presente caso, solo existe información sobre actividad judicial de las 20 presuntas víctimas del caso 725-03, por lo que la Comisión no puede establecer comparaciones fácticas entre las víctimas y presuntas víctimas de los casos referidos. Sin perjuicio de lo anterior, dado que la Corte señaló que la “denegación de justicia tuvo lugar en un contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales, de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y de ausencia de claridad sobre la vía a la cual acudir frente a ceses colectivos”²¹ determinando un comportamiento procesal diferente en los grupos de víctimas que acudieron al sistema interamericano, la CIDH no considera que las diferencias o falta de información en relación con el uso de recursos judiciales posteriores al cese sean razones suficientes para apartarse de las conclusiones establecidas en los casos análogos por su naturaleza estructural respecto de un cuadro generalizado de incertidumbre en el acceso a recursos efectivos y de denegación de justicia.

93. En lo relevante para las cuestiones de fondo, la Comisión encuentra que en el presente caso las 192 presuntas víctimas se encontraban en situación sustancialmente igual a las 257 víctimas del caso *Trabajadores Cesados* y las 3 víctimas del caso *Canales Huapaya*. Así, la CIDH considera que resulta aplicable el análisis jurídico, en esta temática, de acuerdo a lo ya establecido por la Comisión y la Corte en la jurisprudencia referida.

B. Conclusión y atribución de responsabilidad internacional

94. En virtud del principio de economía procesal y tratándose, como se dijo, de una problemática de alcance general ya resuelta por ambos órganos del sistema interamericano, la Comisión Interamericana determina la responsabilidad internacional del Estado de Perú con referencia al análisis de derecho y artículos de la Convención aplicados en la sentencia *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú* de la Corte Interamericana²², en su informe de fondo 162/12²³ respecto del caso 12.214 *Carlos Alberto Canales Huapaya y otros*, en la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en dicho caso²⁴, en su informe de fondo 14/15 respecto de los casos 11.602, 12.385, 12.665 y 12.666 *Trabajadores Cesados (Petroperú, MEF y Enapu)*,

²¹ Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296, párr. 103

²² Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158.

²³ CIDH. Informe No. 126/12. Caso 12.214. Fondo. Carlos Alberto Canales Huapaya y otros. Perú. 13 de noviembre de 2012.

²⁴ Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296.

*Trabajadores Cesados (Minedu)*²⁵, así como en la sentencia del mismo caso denominado por la Corte *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros*²⁶.

95. Con base en las consideraciones antes expuestas, la CIDH concluye que el caso es admisible y que el Estado de Perú violó los derechos consagrados en los artículos 8.1 (garantías judiciales), 25.1 (protección judicial), 26 (derecho al trabajo) y de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de Derecho interno) del mismo instrumento, en perjuicio de las 192 víctimas identificadas en el presente informe.

VI. RECOMENDACIONES

96. En materia de reparaciones, la Comisión considera aplicable lo indicado por la Corte Interamericana en el caso *Canales Huapaya* en los siguientes términos (citas originales omitidas)²⁷:

En el *Caso Trabajadores Cesados* la Corte dispuso que “en vista de las violaciones a la Convención Americana declaradas por la Corte”, la reparación consecuente era:

disponer que el Estado garantice a los lesionados en el goce de sus derechos o libertades conculcados, a través del efectivo acceso a un recurso sencillo, rápido y eficaz, para lo cual deberá constituir a la mayor brevedad un órgano independiente e imparcial que cuente con facultades para decidir en forma vinculante y definitiva si esas personas fueron cesadas regular y justificadamente del Congreso de la República o, en caso contrario, que así lo determine y fije las consecuencias jurídicas correspondientes, inclusive, en su caso, las compensaciones debidas en función de las circunstancias específicas de cada una de esas personas.

La información recibida en el seguimiento al cumplimiento de la mencionada sentencia indica que se estableció una “Comisión Especial para la Ejecución de la Sentencia en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso”, la cual emitió su informe final el 14 de diciembre de 2010. En lo pertinente, dicho informe estableció el carácter irregular e injustificado del despido de las 257 víctimas y ordenó i) la reposición en su empleo o su reubicación; ii) el abono de sus remuneraciones devengadas o dejadas de percibir; iii) el reconocimiento, para obtener una pensión de jubilación, de los años de aporte al sistema de pensiones al que se encontraban afiliados al momento de su cese; iv) la realización de los aportes necesarios para que el trabajador y su familia recuperen su derecho de atención y prestaciones ante el Seguro Social de Salud, y v) el reconocimiento como tiempo de servicios del periodo que no han laborado debido a su cese irregular y efectuar por el mismo período la reserva correspondiente a la Compensación por Tiempo de Servicios.

En cumplimiento del Acta de la Comisión Especial, el Departamento de Recursos Humanos del Congreso de la República, mediante Resoluciones administrativas individuales determinó lo siguiente: (i) el período computable a ser reconocido a cada uno de los 257 beneficiarios; (ii) el monto dinerario del capital indemnizatorio por lucro cesante (remuneraciones devengadas dejadas de percibir); (iii) deducción de sumas correspondientes a los importes para el sistema previsional en que se encontraba afiliado el administrado, y (iv) se proceda a la liquidación de intereses.

A pesar de que estas consideraciones de la Comisión Especial fueron emitidas en 2010, su implementación aún continúa. La mencionada Comisión Especial ya no se encuentra en funciones. El acta final de dicha Comisión ha sido objeto de judicialización, por disposición expresa del artículo sexto de dicho documento que indicó que su ejecución se efectuaría conforme al procedimiento a que se refiere la Ley N° 27775, “Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por Tribunales Supranacionales”. Esta ley, en su artículo 2° establece que la sentencia emitida por el Tribunal Internacional será transcrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien la remitirá a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna, disponiendo su ejecución por el Juez Especializado o Mixto que conoció el proceso previo. En el caso de no existir proceso interno previo, dispondrá que el Juez Especializado o Mixto competente conozca de la ejecución de la resolución. Ello explica que ante dichos jueces especializados aún se estén planteando controversias sobre los alcances de lo decidido por la Comisión Especial.

²⁵ CIDH. Informe No. 14/15, Casos 11.602, 12.385, 12.665 y 12.666. Fondo. Trabajadores Cesados (Petroperú, MEF y Enapu). Admisibilidad y Fondo. Trabajadores Cesados (Minedu). Perú. 23 de marzo de 2015. Párr. 120.

²⁶ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344.

²⁷ Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296, párrs. 138 – 142.

Ahora bien, teniendo en cuenta que han transcurrido 23 años de ocurridos los hechos, y 9 años desde la emisión de la sentencia en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, la cual sigue enfrentando controversias relacionadas con su implementación, la Corte estima oportuno tomar una decisión definitiva sobre las reparaciones que corresponden en el presente caso sin hacer una remisión al ámbito interno dirigida a la conformación de una Comisión, Grupo de Trabajo o mecanismo análogo. Para tal efecto, el Tribunal tomará en consideración la información disponible en el expediente.

97. En virtud de lo anterior, la CIDH adopta el mismo criterio sostenido por la Corte en cuanto a la pertinencia de fijar directamente las reparaciones que corresponden en el marco de sus recomendaciones, sin efectuar remisiones al ámbito interno que retrasen aún más la obtención de dicha reparación. En la misma línea de lo decidido en el referido caso *Canales Huapaya*, la Comisión considera que transcurridos más de 20 años “de los ceses laborales ocurridos en el presente caso, la reincorporación o reposición de las víctimas en sus antiguos cargos o en otros análogos enfrenta diversos niveles de complejidad y operatividad, en particular, por la modificación de la planta de personal en el Congreso”²⁸. En consecuencia, en las recomendaciones, no se incluirá el reintegro de las víctimas a sus cargos, aspecto que deberá ser tomado en cuenta al momento de calcular la indemnización compensatoria²⁹.

98. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión toma nota de que un grupo significativo de víctimas en el presente caso, accedió de distintos modos al Programa Extraordinario. Así, del total de 192 presuntas víctimas, la CIDH encuentra que al menos 121 han accedido a algunas de las modalidades de reparación, que tres reingresaron a laborar bajo otras modalidades y regímenes laborales al Congreso, que 51 no accedieron al mencionado Programa, careciendo información respecto de la situación particular de 17 presuntas víctimas. Al igual que lo establecido por la Corte en el caso de los *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros*, la CIDH “reconoce y valora los esfuerzos desarrollados por el Estado en materia de reparación de los trabajadores que fueron considerados cesados irregularmente en la década de los noventa”. En ese sentido, la CIDH “considera que el mecanismo de reparación interno, así como los beneficios que ya han sido otorgados, en virtud de la ley No. 27803, pueden ser tomados en cuenta en lo que concierne a la obligación de reparar integralmente”³⁰.

99. En ese sentido, respecto de las víctimas que obtuvieron algún tipo de reparación en el marco del Programa extraordinario, la Comisión reitera su criterio sobre el carácter parcial de la misma y establece que el Estado podrá descontar, del monto final fijado en el marco del cumplimiento de las recomendaciones, los montos ya otorgados en la medida de lo pertinente.

100. En virtud de las anteriores consideraciones,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE PERÚ:

Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas en el presente informe. Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana en los casos *Canales Huapaya* y *Trabajadores Cesados de Petroperú*, esta reparación integral debe incluir medidas de satisfacción, así como necesariamente una indemnización por daño material e inmaterial, que tome en cuenta que no se está disponiendo la reincorporación por las razones ya indicadas. Este monto indemnizatorio deberá incluir además una suma por los aportes pensionales que no ingresaron a su patrimonio como consecuencia del cese del cual fueron víctimas.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Kingston, Jamaica, a los 4 días del mes de mayo de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

²⁸ Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296, párr. 149.

²⁹ Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296, párr. 149.

³⁰ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Párr. 209.

El que suscribe, Paulo Abrão, en su carácter de Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo